

Minerva-Fachserie  
Rechts- und Staatswissenschaften

*Bremen 1980*

Jürgen Ahlers

## **Die Sozialisierung von Grund und Boden**

Historische Wurzeln, Zulässigkeit  
nach dem Grundgesetz sowie Vor- und  
Nachteile der Durchführung in der  
Bundesrepublik Deutschland



Minerva Publikation München



Ulrich/Greif

## Die Sozialförderung von Grund und Boden

Historische Wurzeln, Zulässigkeit  
nach dem Grundgesetz sowie Vor- und  
Nachteile der Durchführung in der  
Bundesrepublik Deutschland



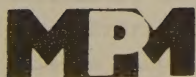


Minerva-Fachserie  
Rechts- und Staatswissenschaften

Jürgen Ahlers

## **Die Sozialisierung von Grund und Boden**

Historische Wurzeln, Zulässigkeit  
nach dem Grundgesetz sowie Vor- und  
Nachteile der Durchführung in der  
Bundesrepublik Deutschland



Minerva Publikation München

Diese Arbeit hat dem Promotionsausschuß Dr.jur.  
der Universität Bremen als Dissertation unter dem Titel  
„Die Sozialisierung von Grund und Boden – ihre historischen  
Wurzeln, ihre Zulässigkeit nach dem Grundgesetz sowie die  
Vor- und Nachteile ihrer Durchführung in der BRD“ vorgelegen.  
An dem Promotionsverfahren haben Prof. Dr. Gerd Winter  
(Bremen) und Prof. Dr. Peter Derleder (Bremen) als Gutachter  
mitgewirkt.  
Das Kolloquium hat am 11. Januar 1980 stattgefunden.



CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Ahlers, Jürgen:**

Die Sozialisierung von Grund und Boden: histor.  
Wurzeln, Zulässigkeit nach d. Grundgesetz sowie  
Vor- u. Nachteile d. Durchführung in d.  
Bundesrepublik Deutschland / Jürgen Ahlers.

– München: Minerva-Publikation, 1982.

(Minerva-Fachserie Rechts- und Staatswissen-  
schaften)

ISBN 3-597-10120-8

gedruckt mit Unterstützung der Universität Bremen

© 1982 by Universität Bremen

Minerva Publikation Saur GmbH, München

Druck/Binden: Universität Bremen

Printed in the Federal Republic of Germany

## A b s t r a c t

AHLERS, JÜRGEN:

DIE SOZIALISIERUNG VON GRUND UND BODEN - IHRE HISTORISCHEN WURZELN, IHRE ZULÄSSIGKEIT NACH DEM GRUNDGESETZ SOWIE DIE VOR- UND NACHTEILE IHRER DURCHFÜHRUNG IN DER BRD

Dem Thema der Arbeit kommt u. a. deshalb eine dauerhafte Aktualität zu, als sich in der Praxis trotz Städtebauförderungsgesetzes und Novellierung des Bundesbaugesetzes weiterhin leistungslose Gewinne für das städtische Bodeneigentum ergeben. Praktisch-politisch verwertbare Ergebnisse werden dadurch herausgearbeitet, daß der frühere SPD-Vorschlag, die Trennung von Verfügungs- und Nutzungseigentum am Boden einzuführen, in allen drei Hauptteilen als Prüfstein für die jeweils angestellten allgemeineren Überlegungen benutzt wird.

Die Thematik und Gliederung der Arbeit ergibt sich aus dem Untertitel.

Der historische Teil widmet sich zunächst der Geschichte des Eigentums am Boden. Aus der Liberalisierung des ländlichen und städtischen Bodens wird das Aufkommen der sog. Bodenreformbewegung erklärt. Es werden die drei Hauptrichtungen der Bodenreformer sowie ihre organisatorische Basis in historischer Abfolge dargestellt. Die verschiedenen Vorstellungen werden sodann in den Programmen der wichtigsten Parteien des Kaiserreichs und der Weimarer Republik verfolgt und in den Artikeln 155 und 156 Weimarer Verfassung wiedergefunden.

Der zweite Hauptteil der Arbeit widmet sich der Klärung der einzelnen Voraussetzungen der Sozialisierung von Grund und Boden nach Artikel 15 GG. Neben der Auseinandersetzung mit den einzelnen Tatbestandsmerkmalen des Artikels wird Stellung genommen zu den von interessierter Literatur aufgestellten zusätzlichen, ungeschriebenen Sozialisierungsgrenzen. Sodann erfolgen Erörterungen zum Sozialisierungsvollzug.

Im dritten Hauptteil geht es um Folgeprobleme einer durchgeführten Sozialisierung.





| <u>Gliederung</u>                                                                                                                                            | <u>Seite</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| A Einleitung                                                                                                                                                 | 1            |
| B Grundzüge der Entwicklung der Bodenfrage in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Wurzeln der Sozialisierung von Grund und Boden. | 22           |
| 1. Der Zusammenhang zwischen Boden- und Gesellschaftsordnung                                                                                                 | 22           |
| 2. Die Herausbildung einer Bodenordnung bis zur französischen Revolution                                                                                     | 25           |
| 3. Der Einfluß des Liberalismus auf die ländliche Bodenordnung                                                                                               | 32           |
| 4. Die Entwicklung der städtischen Bodenordnung                                                                                                              | 36           |
| a) Der mittelalterliche Städtebau                                                                                                                            | 36           |
| b) Die Epoche des liberalistischen Städtebaues                                                                                                               | 39           |
| 5. Die Bodenreformbewegung und ihre verschiedenen Richtungen                                                                                                 | 44           |
| a) Die Bodenreformer im engeren Sinne                                                                                                                        | 45           |
| b) "Die Agrarsozialisten"                                                                                                                                    | 45           |
| c) Die sozialistischen Bodenreformer und die marxistische Linie                                                                                              | 48           |
| 6. Die Bodenreformbewegung in Deutschland bis zum Ende des zweiten Weltkrieges                                                                               | 53           |
| a) Die von besonderen Organisationen getragene Bewegung                                                                                                      | 53           |
| b) Die bodenpolitischen Vorstellungen der Parteien                                                                                                           | 58           |
| c) Das Ergebnis der Bodenreformbewegung                                                                                                                      | 65           |
| 7. Die bodenreformerische Entwicklung in der Neuzeit                                                                                                         | 70           |
| 8. Zusammenfassung                                                                                                                                           | 79           |

C.

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Zur Gültigkeit des Artikels 15 GG                                                                                                              | 81  |
| 2. Grund und Boden als Sozialisierungsobjekt                                                                                                      | 88  |
| 3. Die Tatbestandsmerkmale "Zum Zwecke der Vergesellschaftung", "Gemeinwirtschaft", "Gemeineigentum" und die anderen Formen der Gemeinwirtschaft" | 95  |
| a) Das Tatbestandsmerkmal "Zum Zwecke der Vergesellschaftung"                                                                                     | 98  |
| b) Die "Gemeinwirtschaft"                                                                                                                         | 99  |
| c) Das Gemeineigentum                                                                                                                             | 103 |
| d) Die "anderen Formen der Gemeinwirtschaft"                                                                                                      | 109 |
| 4. Das gemeinwirtschaftliche Gebaren des Sozialisierungsträgers                                                                                   | 110 |
| 5. Die Person des Trägers des sozialisierten Grund und Bodens                                                                                     | 124 |
| 6. Die Organisationsform der Mitherrschaft                                                                                                        | 127 |
| 7. Ungeschriebene Sozialisierungsgrenzen?                                                                                                         | 134 |
| a) Die Sozialisierungsreife                                                                                                                       | 134 |
| b) "Das Wohl der Allgemeinheit" als Sozialisierungsvoraussetzung                                                                                  | 142 |
| c) Das Verbot der "Kompetenzentfremdung"                                                                                                          | 147 |
| d) Die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und der Geeignetheit                                             | 149 |
| e) Sozialisierungsgrenzen durch Beschränkung der sozialisierungsfähigen Gegenstände?                                                              | 163 |
| f) Beschränkung des Sozialisierungsausmaßes aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung?                                                            | 170 |
| 8. Der Sozialisierungsvollzug                                                                                                                     | 193 |
| a) Die "Kann"-Formel                                                                                                                              | 193 |
| b) Die Sozialisierungskompetenz und die Beachtung des Homogenitätsprinzips                                                                        | 197 |

|                                                                  | <u>Seite</u> |
|------------------------------------------------------------------|--------------|
| c) Sozialisierung durch "Gesetz"                                 | 204          |
| d) Die Sozialisierungsentschädigung                              | 212          |
| <br>D Empfiehlt sich eine Sozialisierung von Grund<br>und Boden? | <br><br>229  |

Abkürzungsverzeichnis

|                  |                                                                                       |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| a.               | auch                                                                                  |
| a.A.             | anderer Ansicht                                                                       |
| a.a.O.           | am angegebenen Ort                                                                    |
| Abs.             | Absatz                                                                                |
| AcP              | Archiv für die zivilistische Praxis                                                   |
| a.E.             | am Ende                                                                               |
| aF               | alte Fassung                                                                          |
| AfK              | Archiv für Kommunalwissenschaften                                                     |
| ALR              | Allgemeines Landrecht                                                                 |
| a.M.             | anderer Meinung                                                                       |
| Anm.             | Anmerkung                                                                             |
| AÖR              | Archiv des öffentlichen Rechts                                                        |
| Arch f. KommWiss | Archiv für Kommunalwissenschaften                                                     |
| Art.             | Artikel                                                                               |
| AS               | Amtliche Sammlung                                                                     |
| Aufl.            | Auflage                                                                               |
| AuR              | Arbeit und Recht                                                                      |
| Bad.-Württ.      | Baden-Württemberg                                                                     |
| BB               | Betriebsberater                                                                       |
| BBauBl.          | Bundesbaublatt                                                                        |
| BBauG            | Bundesbaugesetz                                                                       |
| Bd.              | Band                                                                                  |
| BGB              | Bürgerliches Gesetzbuch                                                               |
| BGBI.            | Bundesgesetzblatt                                                                     |
| BGH              | Bundesgerichtshof                                                                     |
| BGHZ             | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (amtliche Entscheidungssammlung) |
| BGHSt.           | Bundesgerichtshof in Strafsachen                                                      |
| BK               | Bonner Kommentar                                                                      |
| Bl.              | Blatt                                                                                 |
| BR               | Bundesrat                                                                             |
| BRD              | Bundesrepublik Deutschland                                                            |
| Brem. Verf.      | Bremische Verfassung                                                                  |
| Bsp.             | Beispiel                                                                              |



|          |                                                                |
|----------|----------------------------------------------------------------|
| bspw.    | beispielsweise                                                 |
| BT-Dr.   | Drucksachen des Bundestages                                    |
| BT-Prot. | Bundestags-Protokoll                                           |
| BV       | Bayerische Verfassung                                          |
| BVBl.    | Bayerische Verwaltungsblätter                                  |
| BVerfG   | Bundesverfassungsgericht                                       |
| BVerfGE  | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                   |
| BVerwG   | Bundesverwaltungsgericht                                       |
| BVerwGE  | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts                   |
| bzw.     | beziehungsweise                                                |
| CDU      | Christlich Demokratische Union                                 |
| CSU      | Christlich Soziale Union                                       |
| DB       | Der Betrieb                                                    |
| DDR      | Deutsche Demokratische Republik                                |
| DGB      | Deutscher Gewerkschaftsbund                                    |
| ders.    | derselbe                                                       |
| dgl.     | dergleiche, diegleiche, desgleichen                            |
| d. h.    | das heißt                                                      |
| Diss.    | Dissertation                                                   |
| DJT      | Deutscher Juristentag                                          |
| DÖV      | Die Öffentliche Verwaltung                                     |
| DRiZ     | Deutsche Richterzeitung                                        |
| Drucks.  | Drucksachen                                                    |
| DuR      | Demokratie und Recht                                           |
| DVBl.    | Deutsches Verwaltungsblatt                                     |
| E        | Entscheidung                                                   |
| Einl.    | Einleitung                                                     |
| ESVGH    | Entscheidungssammlung des Verwaltungsgerichtshofs              |
| ff.      | folgende                                                       |
| Fn       | Fußnote                                                        |
| GEWOS    | Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V.             |
| GG       | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 |

|                 |                                            |
|-----------------|--------------------------------------------|
| GMH             | Gewerkschaftliche Monatshefte              |
| Halbs.          | Halbsatz                                   |
| HDSW            | Handwörterbuch der Sozialwissenschaften    |
| Hdwb.           | Handwörterbuch                             |
| HdwbKommWiss.   | Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften  |
| HdwbSozWiss.    | Handwörterbuch der Sozialwissenschaften    |
| HdwbStaatsWiss. | Handwörterbuch der Staatswissenschaften    |
| Hess., hess.    | Hessen, hessisch                           |
| h. L.           | herrschende Lehre                          |
| h. M.           | herrschende Meinung                        |
| hrsg.           | herausgegeben                              |
| HwdStw.         | Handwörterbuch der Staatswissenschaften    |
| Jg.             | Jahrgang                                   |
| JÖR             | Jahrbuch des öffentlichen Rechts           |
| JR              | Juristische Rundschau                      |
| JurA            | Juristische Analysen                       |
| Jus             | Juristische Schulung                       |
| JW              | Juristische Wochenschrift                  |
| JZ              | Juristenzeitung                            |
| KJ              | Kritische Justiz                           |
| KStZ            | Kommunale Steuerzeitschrift                |
| LB              | Lehrbuch                                   |
| M/D             | Maunz-Dürig                                |
| M/K             | v. Mangoldt/Klein                          |
| m.w.N.          | mit weiteren Nachweisen                    |
| m.z.N.          | mit zahlreichen Nachweisen                 |
| nF              | neue Folge (bei Zeitschriften)             |
| NJW             | Neue Juristische Wochenschrift             |
| NW, nw          | Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch |

|                      |                                                                                                   |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| o.                   | oben                                                                                              |
| o. J.                | ohne Angabe des Erscheinungsjahres                                                                |
| OVG                  | Oberverwaltungsgericht                                                                            |
| OVGE                 | Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts                                                 |
| Prokla               | Probleme des Klassenkampfes,<br>Zeitschrift für politische<br>Ökonomie und sozialistische Politik |
| Rdn.                 | Randnummer                                                                                        |
| RG                   | Reichsgericht                                                                                     |
| RGBl.                | Reichsgesetzblatt                                                                                 |
| RGZ                  | Entscheidungen des Reichsgerichts<br>in Zivilsachen                                               |
| Rhld.-Pf., rhld.-pf. | Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch                                                              |
| Rspr.                | Rechtsprechung                                                                                    |
| RuG                  | Recht und Gesellschaft                                                                            |
| RuS                  | Raum und Siedlung                                                                                 |
| Rz.                  | Randziffer                                                                                        |
| s.                   | siehe                                                                                             |
| S.                   | Seite                                                                                             |
| Saarl., saarl.       | Saarland, saarländisch                                                                            |
| SBZ                  | Sowjetische Besatzungszone                                                                        |
| SJZ                  | Süddeutsche Juristenzeitung, ab<br>1. 1. 1951 in die Juristenzeitung<br>übergeleitet              |
| sog.                 | sogenannt                                                                                         |
| Sp.                  | Spalte                                                                                            |
| SPD                  | Sozialdemokratische Partei Deutschlands                                                           |
| Spiegel              | Der Spiegel, Wochenzeitschrift                                                                    |
| Staat                | "Der Staat"                                                                                       |
| Städtetag            | Der Städtetag                                                                                     |
| Stbfg                | Städtebauförderungsgesetz                                                                         |
| std. Rspr.           | ständige Rechtsprechung                                                                           |
| Sten. Ber.           | Stenografische Berichte                                                                           |

|             |                                                                                                                     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sten. Prot. | Stenografische Protokolle                                                                                           |
| StGH        | Staatsgerichtshof                                                                                                   |
| u. a.       | und andere, unter anderem                                                                                           |
| Verf.       | Verfassung, Verfasser                                                                                               |
| VerfGH      | Verfassungsgerichtshof                                                                                              |
| Verwaltung  | Die Verwaltung                                                                                                      |
| VerwArch.   | Verwaltungsarchiv                                                                                                   |
| VerwRspr.   | Verwaltungsrechtsprechung<br>(Entscheidungssammlung)                                                                |
| VGH         | Verwaltungsgerichtshof                                                                                              |
| vgl.        | vergleiche                                                                                                          |
| VO          | Verordnung                                                                                                          |
| Volkswirt   | Der Volkswirt                                                                                                       |
| Vorbem.     | Vorbemerkung                                                                                                        |
| VVDStRL     | Veröffentlichungen der Vereinigung<br>der Deutschen Staatsrechtslehrer                                              |
| Welt        | Die Welt, Tageszeitung                                                                                              |
| WiR         | Wirtschaftsrecht                                                                                                    |
| WRV         | Verfassung des Deutschen Reiches<br>vom 11. Aug. 1919 (Weimarer Reichs-<br>verfassung)                              |
| WSI - Mitt. | Zeitschrift des Wirtschafts- und<br>sozialwissenschaftlichen Instituts<br>des Deutschen Gewerkschaftsbundes<br>GmbH |
| Zfev.Ethik  | Zeitschrift für evangelische Ethik                                                                                  |
| Ziff.       | Ziffer                                                                                                              |
| zit.        | Zitiert                                                                                                             |
| ZRP         | Zeitschrift für Rechtspolitik                                                                                       |



## A Einleitung

Zahlreiche Bestandsaufnahmen und Analysen der letzten Jahre haben gezeigt, daß der moderne Städtebau sich in einer Krise befindet <sup>1)</sup>.

Die Ursachen sind vielschichtig und keineswegs primär juristischer Natur. Ausgelöst haben die Störungen im Funktions- und Strukturgefüge der Stadt der rauhe, oft stürmische Wandel sozialer, wirtschaftlicher und technischer Fakten, die kurzlebige und unstete Dynamik sozialer und wirtschaftlicher Einzelkräfte und die damit heraufbeschworbenen Anpassungsschwierigkeiten des einzelnen wie der öffentlichen und gesellschaftlichen Institutionen <sup>2)</sup>.

Die Bewältigung der Probleme kann nur im Rahmen einer interdisziplinären Kooperation erfolgen <sup>3)</sup>.

- 
- 1) aus der kaum noch übersehbaren Literatur vgl. statt vieler: Städtebaubericht 1970, S. 40 ff; Städtebaubericht 1975; Bielenberg, Gutachten B zum 49. Dt. Juristentag, S. 10 ff, 89 ff; Stadtentwicklung, S. 2 ff, 148 ff; Bericht, S. 9 ff; Damkowsky, DÖV 1972, S. 82 ff; Umbach, JZ 1972, S. 456 ff (457 f); Vogel, NJW 1972, S. 1544 ff.
  - 2) Breuer, Bodennutzung, S. 2; ebenso: Gewos-Gutachten, S. 22 ff.
  - 3) Das betont mit Recht Schmidt-Abmann, Grundfragen, S. 1 ff; ders., in: DVBl 1972, S. 627; Albers, S. 22: "Von der Wissenschaft müssen wir erwarten, daß sie ihre Kenntnisse vom Menschen, von der Stadt, von der Region in einer Weise zusammenfaßt und ordnet, die dem gegenwärtigen Zustand der Zersplitterung ein Ende bereitet." - "Die Wissenschaft muß zur Synthese vorstoßen, wenn wir nicht wollen, daß der Planer mit unzureichenden Mitteln solche Synthese selbst zu vollziehen sucht und damit von vornherein Gefahr läuft, von falschen Voraussetzungen auszugehen."

Angesprochen sind neben Architektur und Bautechnik die Wirtschaftswissenschaften mit ihren Aussagen zur Standortwahl und zu den sozialen Kosten <sup>1)</sup>, die Medizin, die Forderungen an den Städtebau richtet und Daten für ihn bereithält <sup>2)</sup>, die Soziologie, die mit ihren Problemstellungen Einfluß auf den Städtebau gewonnen hat <sup>3)</sup> und auch die Sozialethik will dem nicht nachstehen <sup>4)</sup>.

Zwei Hauptprobleme haben sich herauskristallisiert, die in diesem komplexen Zusammenhang gesehen werden müssen <sup>5)</sup>,

---

1) Überblick bei Klemmer, Sp. 333 ff;  
Möller, S. 5 ff, 13, 20/21.

2) die vielfältigen Berührungspunkte zwischen Medizin und Städtebau zeigt das Handbuch: Medizin und Städtebau Bd. 1 und 2 (1957), hrsg. von Paul Vogler und Erich Kühn, auf.

3) vgl. Bahrdt, Humaner Städtebau;  
ders., moderne Großstadt, worin U. Herlyn auf den Seiten 153 ff, Notizen zur stadtsoziologischen Literatur der 60er Jahre, einen Literaturüberblick vermittelt;  
vgl. ebenfalls Klages, AfK 1966, 66 ff. Vor übertriebenen Erwartungen an die Adresse der Soziologie warnen jedoch: Schäfers, AfK 1970, S. 240 ff;  
Boustedt, AfK 1972, S. 29 ff.

4) s. Dreier;

Raiser, Z. f. ev. Ethik 1971, S. 83 ff (96);

Kerber, Sozialethische Erwägungen, S. 9 ff;

Schweitzer und Nawroth, in: Bodeneigentum - Stein des Anstoßes...  
S. 16 ff bzw. S. 23 ff.

Als Beispiel der gewünschten Kooperation vgl.: Stadtplanung - interdisziplinär!

5) vgl.: Landeshauptstadt München;

Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Stuttgart 1958.

zum einen das Problem der Regelung, Steuerung und Ausübung der Bodennutzung, deren Funktionsfähigkeit Voraussetzung für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Wohnens, des Arbeitens, der Erholung und Freizeitgestaltung sowie differenzierter Kommunikation ist, zum anderen das Problem der sogenannten Bodenwertfrage. Letzteres ist gekennzeichnet durch einen unausgewogenen Bodenmarkt mit überproportionalen Wertsteigerungen <sup>1)</sup>, damit verbundenen zum großen Teil leistungslosen Gewinnen weniger Eigentümer <sup>2)</sup>, hierauf gerichtete Spekulation sowie verknappend und preistreibend wirkende Bodenhortung.

- 
- 1) über die Entwicklung der Bodenpreise zu astronomischen Höhen, so Ott, Eigentum, S. 33, geben Auskunft: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 447; BBauBl., 24. Jg., Heft 2/1975, S. 92. Bei den dort genannten Daten ist noch zu berücksichtigen, daß sie die tatsächlichen Verhältnisse nur abgeschwächt wiedergeben, vgl. Brede u. a., S. 19 und 119 ff; Tiemann, Städtetag, S. 562 ff. Epping, S. 74 ff.
- 2) leistungslose, d. h. ohne Einsatz von Kapital und Arbeit erzielte Gewinne fallen den Bodeneigentümern bspw. durch Maßnahmen der öffentlichen Hand zu, wenn Grundstücke erstmals Bauland werden; sie entstehen aus sogenannten Bauerwartungen, aus Umstufungen von Bauland sowie aus Verbesserungen der Infrastruktur, vgl. Rüfner, JuS 1973, S. 597 - 598. Tiemann, Städtetag, S. 572, ermittelte als Ergebnis aus Widmungsänderungen resultierender Grundrentensteigerungen in der BRD für die Jahre von 1960 bis 1969 einen allein durch Umwidmung von Ackerland in Bauland entstandenen, nicht durch Leistungen der Eigentümer bedingten Wertzuwachs von rd. 50 Mrd. DM. Jedenfalls sei die in der letzten Zeit häufiger vorgetragene Äußerung, seit dem letzten Kriege habe die Summe der unverdienten Gewinne am Grund und Boden insgesamt etwa 100 Mrd. DM betragen, durchaus nicht unglaublich. Vgl. ebenfalls Herbert K. R. Müller, S. 109; Spiegel 1971, Nr. 32, S. 36; Langzeitprogramm 5, S. 108, 109; Zahlenmaterial ferner bei Ratz, DuR 1973, S. 6 ff. Eine Zusammenstellung der vielfältigen Ursachen der Bodenpreissteigerungen findet sich bei Thiedemann, S. 30 ff.

Die Krisenerscheinungen fordern aber gerade auch die Rechtswissenschaften heraus. Wenn Bodennutzung und Bodenrecht heute aus den Fugen geraten sind, so nicht zuletzt deshalb, weil im Eigentümerverhalten Einzelinteressen durchbrechen konnten, die durch die faktischen Wandlungsprozesse freigesetzt und im Städtebau- und Bodenrecht nicht hinreichend aufgefangen worden sind. So ist der Konflikt zwischen Städtebau und Eigentum vielfach zum Nachteil des ersteren verlaufen <sup>1)</sup>. Nach h. M. ist nur ein kombiniertes Instrumentarium verschiedener, sich ergänzender Regelungen und Maßnahmen geeignet, die Situation auf dem Gebiet des Städtebaues und Bodenwesens zu verbessern <sup>2)</sup>. Dieser Ansicht folgte der Gesetzgeber mit dem Erlaß eines Städtebauförderungsgesetzes im Jahre 1971 <sup>3)</sup> für die beiden Problemgebiete, das Sanierungsgebiet und den Entwicklungsbereich, sowie mit der am 1. 1. 1977 in Kraft getretenen Novelle zum Bundesbaugesetz <sup>4)</sup>, für das allgemeine Baugeschehen, womit die Reformbestrebungen zum Städtebaurecht zu einem vorläufigen Abschluß gelangten.

---

1) Breuer, Bodennutzung, S. 2.

2) statt vieler:

Bielenberg, Reform; ders., DVBl. 1971, S. 441 ff

Ernst, in: Sitzungsbericht - zum 49. Dt. Juristentag, S. I 7 ff;

Ernst - Bonczek: Zur Reform des städtischen Bodenrechts, 1971;

Sendler, DRiZ 1972, S. 276 ff;

Dyong, DÖV 1972, S. 446 ff;

Dietlein, DÖV 1973, S. 258 ff;

Schmidt-Eichstedt, AfK 1973, S. 179 ff.

Einen guten Überblick über die Fülle der in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge bieten die Beschlüsse des 49. Dt. Juristentages, Sitzungsberichte, S. I 281 ff, München, 1972.

3) vgl. BGBI. 1971 I, 1125, geändert durch BGBI. 1971 I, S. 469. Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Billigung hat das Gesetz unter anderem gefunden bei Witzel, Mattes und Gaentzsch.

4) vgl. Gesetz zur Änderung des BBauG vom 25. 8. 1976, BGBI. I, 2221.

Eine Übersicht über Änderungen des Planungssystems, zum Instrumentarium der privaten und öffentlichen Plandurchführung sowie zu Bodenwert- und Entschädigungsfragen gibt Schmidt-Abmann, NJW 1976, S. 1913 ff;  
s. auch: Seewald, JZ 1977, S. 6 ff;  
Battis/Schrödter, DVBl. 1977, S. 160 ff.



Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Regelungen, welche der Gesetzgeber teilweise in das Städtebauförderungsgesetz und das Bundesbaugesetz übernommen hat, sind überwiegend dadurch gekennzeichnet, daß sie auf der Systematik des geltenden Eigentumsrechts aufbauen. Sie lassen sich - vergrößernd und verallgemeinernd formuliert - dahin zusammenfassen, daß es um die Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit auf der Grundlage der bisher geltenden Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geht <sup>1)</sup>.

- 
- 1) bei aller Divergenz der Auffassungen, wie weit das Grundeigentum in konkreten Konfliktslagen gesetzlich beschränkt werden kann, besteht zumindest Übereinstimmung darin, daß das GG gerade das Grundeigentum mit einem gesteigerten sozialen Gehalt versehen hat. Das ergibt sich aus Art. 15 GG, denn indem diese Norm die Sozialisierung von Grund und Boden - neben Naturschätzen und Produktionsmitteln - gestattet, erkennt sie seine besondere Gemeinwertigkeit von Verfassungen wegen an.  
vgl. Ipsen, VVDStRL, Heft 10 (1952), S. 95;  
Krüger, in: Festschrift für Friedrich Schack, S. 75 ff. Dem entspricht es, wenn der Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates bei Art. 14 Abs. 2 GG vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, vgl. BVerfG, Beschluß vom 12. 1. 1967, E 21, 73, 82 f mit Nachweisen zu den Materialien. Dort heißt es weiter: Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar (zu diesem Problem vgl. Risse, S. 25. ff; Landeshauptstadt München S. 19, 20, eingefügt durch den Verf.) und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen, als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ... kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden... Diese Erkenntnisse sind allerdings nicht neu. Otto von Gierke hat sie schon 1889 in die markanten und beschwörenden Worte gefaßt:  
"Daß ein Stück unseres Planeten einem einzelnen Menschen in derselben Weise eigen sein soll, wie ein Regenschirm oder ein Guldenzettel, ist ein kulturzeitlicher Widerspruch ... ein solches Recht ist nicht bloß unsozial, sondern antisozial." s. Otto von Gierke, S. 21

Es sind zwar auch Versuche unternommen worden, den Eigentumsbegriff <sup>1)</sup> in bezug auf Grund und Boden in der Weise zu definieren, daß er sogar dann bejaht werden kann, wenn dem Berechtigten die Verfügungsbefugnis fehlt <sup>2)</sup>,

- 
- 1) die in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ausgesprochene Gewährleistung des Eigentums wird als Doppelgarantie verstanden. Einmal als Institutsgarantie das objektive Rechtsinstitut des "Eigentums", und zum anderen als Grundrechtsgarantie die Eigentumsfreiheit im Sinn eines subjektiv öffentlichen Rechts,  
vgl. E des BVerfG 24, 367 (389); E 26, 215 (222);  
Werner Weber, Eigentum und Enteignung, S. 355 ff, 361 ff;  
Stein, Mitbestimmung, S. 46 ff;  
Badura, Eigentum im Verfassungsrecht, S. T 13 ff.  
Ebenso bereits zu Art. 153 WRV Martin Wolff, S. 5 f.  
A.A. Ridder, Soziale Ordnung, S. 41, 101, der die Herausbildung einer Institutsgarantie aus der Eigentumsfreiheit für unzulässig hält.

- 2) vgl. Küchenhoff, S. 252, wenn er ausführt:  
Es wäre zu bedenken, ob nicht auch hier durch inhaltsbestimmendes Gesetz gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ein stetiges Bodeneigentum derart geschaffen werden könnte, daß die Rechtsträgerschaft in kommunalisierte Nutzung bzw. Nutzungsvergabe und privaten Ertrag getrennt wird. Dabei wird die kommunale Dispositionsbefugnis sowohl räumlich (z. B. nur im Citybereich) als auch sachlich (z. B. nach sozialen Gesichtspunkten) zu begrenzen sein. Roth, ZRP 1971, S. 169, führt nach voreiliger Berufung, so Badura, AcP 1976, S. 120, auf den Beschluß des BVerfG zum Grundstücksverkehrsgesetz (BVerfGE 21, 72 ff, 82, 83) aus:  
Folgt man der zur Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums ergangenen verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung ..., dann muß eine neue Bodenordnung von der Warte einer jederzeitigen situationsbedingten, hoheitlichen Verfügungsmöglichkeit über Grund und Boden her geschaffen werden. Unklar die Vorschläge der SPD, wo es zu den "Grundsätzen einer eigentumsrechtlichen Lösung des Bodenproblems" einerseits heißt:  
Nach Auffassung der Kommission muß das Eigentum in dem Sinne neu definiert werden, daß nicht mehr ein theoretisch unbeschränktes Eigentum einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen wird, sondern daß es schon von der Konzeption her nur die Rechte und Befugnisse umfaßt, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stehen, andererseits

aber heißt es auf S. 39: Der Übergang des Verfügungseigentums an Grund und Boden ist wertgerecht zu entschädigen.

Einen interessanten Versuch, die entschädigungslose Entziehung von Grund und Boden mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, hat Evers, S. 200, unternommen. Zwar lehnt dieser es ab, dem Gesetzgeber die Befugnis zuzusprechen, den Begriff der Enteignung bzw. der angemessenen Entschädigung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG nach Belieben zu bestimmen, denn "auch für den Gesetzgeber ist der Begriff der Enteignung vorgegeben". Aber dann weist Evers darauf hin, daß "selbst der Kalender ein Rechtsprodukt ist, und daß weder Astrologie noch Theologie für das Rechtsleben verbindliche Zeiten und Fristen bestimmen können, sofern nicht der Gesetzgeber auf diese Begriffe Bezug nimmt. Daraus folgert er: "Mithin ist ein bestimmter Zeitablauf denn rechtserheblich, wenn ein Rechtssatz dies vorsieht, und er ist rechtsunterheblich, wenn der Rechtssatz den Zeitablauf ignoriert. Es ist daher generell Aufgabe des Gesetzgebers, die Rechtserheblichkeit des Zeitablaufs zu bestimmen. Es ist nicht ersichtlich, daß Art. 14 GG dem Gesetzgeber dieses Mittel zur Ordnung eines Lebensbereichs ausdrücklich oder der Sache nach vorenthält", (a.a.O. S. 201).

Timm S. 74 ff (92) hält Nutzungseigentum an Grund und Boden als neue Rechtsform für dann mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie in Einklang stehend, wenn es mit einer gesetzlichen (Mindest-)Dauer von etwa 70 Jahren ausgestaltet ist. Danach soll das Nutzungseigentum entschädigungsfrei an die öffentliche Hand zurückfallen, vgl. a.a.O. S. 88 ff.

BK, Art. 14 GG Rdn 31, hält dem entgegen: Sowohl als Grundrecht wie auch als Einrichtungsgarantie hätten die Gewährungen und Gewährleistungen des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nur dann einen Sinn, wenn sie - wie alle Grundrechte und Einrichtungsgarantien des Grundgesetzes - unbefristet sind. Wollte der Verfassungsgeber ein Rechtsinstitut nur für eine bestimmte Zeit garantieren - z.B. das Berufsbeamtentum nur bis zum 31. 12. 1977 oder Ehe und Familie nur bis zum 31. 12. 1979 - so müßte er dies in den Text des Grundgesetzartikels aufnehmen. Das gleiche gelte für die Grundrechte. Soweit Grundrechte durch Gesetz vorübergehend beschränkt werden könnten (wie z. B. die Freizügigkeit gem. Art. 11 Abs. 2 GG zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen), sei diese Befugnis ausdrücklich im Grundgesetz normiert. Aus der Befugnis des Gesetzgebers, Termine und Fristen im Prozeß- und Verwaltungsverfahren zu regeln, dürfe nicht geschlossen werden, daß der einfache Gesetzgeber auch befugt sei, Grundrechte und Einrichtungsgarantien des Grundgesetzes mit einer zeitlichen Befristung zu versehen.

doch eine generelle Herausnahme des Verfügungsrechts aus dem Eigentum am Boden dürfte verfassungswidrig sein, da das Verfügungsrecht zum traditionellen Kernbestand der Gewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG zu zählen sein wird <sup>1)</sup>.

- 
- 1) so die weitaus h. M. Vgl. BVerfGE 31, 229, 240; 37, 132, 140: Das Privateigentum im Sinne der Verfassung zeichnet sich in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand aus.  
Maunz, DÖV 1975, S. 1, 2;  
ders., BVBl. 1973, S. 569;  
Riegel, BVBl. 1975, S. 414;  
Sontis, S. 999;  
Fröhler/Oberndorfer, S. 70;  
Westermann, S. 41;  
Mayer, DB 1974, S. 1210;  
Kröner, Eigentumsgarantie, S. 153/154;  
Weber, Eigentum und seine Garantie, S. 327.  
Diese Grenze wird auch nicht überschritten von:  
Hattenhauer, S. 46 ff (Ersetzung der umfassenden Sachherrschaftsgarantie durch die Garantie der Sachnutzfreiheit).  
Pernthaler, Funktionen, (Entwicklung eines "Öffentlichen Obereigentums an Grund und Boden");  
Sendler, DÖV 1974, S. 73 ff (83 ff).  
Rüfner, JuS 1973, 594, Anm. 11, ist der Auffassung, daß das sog. Nutzungseigentum zwar Eigentum im Sinn des Art. 14 GG (Vermögenswertes subjektives Recht) sei, aber es als alleinige Form des Grundeigentums nicht der Institutsgarantie des privaten Eigentums genüge. Um Mißverständnissen hinsichtlich unscharfen Bemerkungen Schmidt-Aßmanns, in: DVBl 1972, 631, und Böckenfördes, Eigentum, S. 226, 227, die im entgegengesetzten Sinne verstanden werden könnten, vorzubeugen, betont er ihnen gegenüber, daß subjektive Rechte, die in neuerer Zeit den Schutz der Eigentumsgarantie gewonnen hätten, nicht das überkommene Institut des Privateigentums ersetzen könnten. Dieses übersieht auch Timm, a.a.O., die das Nutzungseigentum augenscheinlich als alleinige Form des Grundeigentums einführen will.  
Wie Rüfner: Westermann, S. 37 und 61: Das Nutzungseigentum stellt nämlich gerade kein Recht dar, daß die Institutsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG ausfüllt. Die Garantie des Eigentumsinstituts soll nämlich ein Rechtsinstitut sichern, das in einer für die Wirtschafts- und Sozialordnung fundamentalen Weise den Namen Eigentum verdient. Das Institut des Nutzungseigentums genügt aber dem von der Verfassung vorausgesetzten Privateigentum nicht: Es gehört in die

Gruppe der beschränkten dinglichen Rechte. S. auch  
Baur, AcP 1976, S. 110; Henjes, S. 50;  
Maunz, DÖV 1975, S. 2/3;  
Ehrenforth, Problematik, S. 24.

Zur Abgrenzung Verfügungs- und Nutzungseigentum/Erb-  
baurecht, vgl. Dietrich, in: Brede u. a., S. 247ff;  
dieselbe in: KJ 1974 S. 251 ff (266 ff).



Eine Durchbrechung der eigentumsrechtlichen Grundsätze, beispielsweise durch die Aufspaltung des Eigentums in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum, kann auch nicht ausnahmsweise aus der Rechtsgeschichte, wie der Wiedereinführung von Ober- und Untereigentum, und/oder aus Parallelen im geltenden Recht, wie dem öffentlichen Sachenrecht oder aus der Eigentumsregelung nach Art. 86 ff EAGV (Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft) gerechtfertigt werden <sup>1)</sup>. Schließlich ist es nicht als verfassungsgemäß anzusehen, bestimmte Objekte oder Gruppen von Objekten wegen ihrer sozialen Bedeutung a limine aus dem Schutzbereich des Art. 14 GG auszuklammern. Denn der Eigentumsschutz kann für verschiedene Objekte nur der Intensität, nicht dem Grunde nach abgestuft werden. So kann die Eigentumsgarantie nicht auf "direkt und persönlich genutztes Vermögen einschließlich persönlicher Versorgungsvorkehrungen" beschränkt, "indirekt" oder "kapitalistisch" genutztes Vermögen mithin nicht als solches disqualifiziert werden <sup>2)</sup>. Ebensowenig kann Objekten von einem bestimmten Wert oder Umfang ab, z. B. Grundstücken von mehr als 100 oder 150 ha Größe, der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz abgesprochen werden <sup>3)</sup>.

- 
- 1) näheres bei Riegel, BVBl 1975, S. 414 ff.  
Zum letzteren s. auch Krüger, in: Festschrift für Schack, S. 74; vgl. ferner Breuer, Bodenutzung, S. 34, Anm. 105.
- 2) so aber Neuffer, S. 50;  
ähnlich Raiser, VVDStRL 10, 159, Diskussionsbeitrag.  
Vgl. auch die Verfassung der DDR, die in Art. 10 das sozialistische Eigentum (gesamtgemeinschaftliches Volkseigentum, genossenschaftliches Gemeineigentum werktätiger Kollektive sowie Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger) regelt (Gegenstände obligatorischen sozialistischen Eigentums in den Art. 12, 13) und in Art. 11 nur das persönliche Eigentum gewährleistet, das der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger dient.
- 3) so aber Sellschopp, DÖV 1952, S. 242 (243 f);  
Knoll, AöR 79, S. 490 ff.

Für solche Ausklammerungen bietet die Fassung des Art. 14 GG wie auch die des Art. 15 GG keine Handhabe <sup>1)</sup>, zumal im Palamentarischen Rat alle Anträge zu entsprechen- den Einschränkungen der Eigentumsgarantie abgelehnt sind <sup>2)</sup>. Weitergehende Reformwünsche könnten jedoch durch Ausweitung der Enteignungsmöglichkeiten oder im Wege der Sozialisierung verwirklicht werden, wozu das Grundgesetz in Art. 14 Abs. 3 GG bzw. Art. 15 GG verfassungsrechtliche Handhabe bietet. Angesichts der Unwirtlichkeit unserer Städte <sup>3)</sup> sind in den letzten Jahren trotz starker Gegenkräfte auch die Forderungen nach einer Sozialisierung, zumeist Kommunalisierung des städtischen Grund und Bodens, wieder intensiver geworden. So sehen die Deutschen Jungdemokraten als Voraussetzung für eine zukünftige gesellschaftlich sinnvolle Lösung der Stadt- und Landesplanung eine neue Bodenordnung an, die als Fernziel eine grundsätzliche Aufhebung des privaten Eigentums an Grund und Boden beinhaltet <sup>4)</sup>.

---

1) Breuer, Bodennutzung, S. 18 und S. 34 mit Anm. 105  
Reinhardt, S. 39 f;  
Scheuner, Grundlagen, S. 112;  
ders., DÖV 1954, S 587 (589);  
Diester, S. 121 ff;  
Weber, VVDStRL 10, 164 f;  
ders. Eigentum und seine Garantie, S. 320;  
Sendler, DÖV 1971, S. 16 (17 f);  
A.A. Stuby, DuR 1974, S. 157 ff. (177);  
Karin Schielek/Werner Schielek, S. 130 ff, 133.

2) vgl. JÖR, n F 1, 145 f.

3) so der Titel eines Buches von Alexander Mitscherlich.

4) Grund und Boden Beschluß der Bundesdelegierten-Konferenz der Deutschen Jungdemokraten vom Mai 1970, in: Knirsch, S. 66.

Die Jungsozialisten befürworten ein stufenweises Vorgehen, wobei zunächst in den Verdichtungsgebieten und vor allem in den Sanierungs- und Entwicklungsgebieten der Boden in den Besitz der Gemeinde (Kommunalisierung) gebracht werden soll. Auszunehmen sei Grund, der landwirtschaftlich und für Eigenheime genutzt wird und nach der Planung so genutzt werden soll. Die Dauer und Ausgestaltung der Nutzungsrechte habe sich nach gesellschaftlichen, planerischen Notwendigkeiten zu richten. Als Endstadium wird ebenfalls eine vollständige Kommunalisierung angestrebt <sup>1)</sup>.

Die DKP will neben dem Grund und Boden, der dem Wohnungsbau und der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben dient, das Bodeneigentum der Banken, der Versicherungen, der Industrie- und Handelskonzerne sowie des Großgrundbesitzes in öffentliches Eigentum überführen <sup>2)</sup>.

Den am detailliertesten ausgearbeiteten Sozialisierungsvorschlag stellt das "Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG" der Sozialdemokratischen Partei Deutschland dar <sup>3)</sup>. Er sieht die Aufspaltung des Eigentums am Grund und Boden in ein Verfügungseigentum der Kommunen und ein zeitlich begrenztes, entgeltlich zu vergebendes Nutzungseigentum Privater vor. Die Gebäude sollen, ähnlich wie beim Erbbaurecht und anders als bei einer Totalsozialisierung städtischen Bodens, im Volleigentum der sog. Nutzungseigentümer stehen bleiben. Im Zusammenhang mit Äußerungen zur geringen Investitionsneigung auf dem Sektor des privaten Wohnungsbaus erklärte allerdings der neue Wohnungsbauminister Haack (SPD), daß das Modell des Nutzungseigentums nicht mehr verfolgt werde <sup>4)</sup>.

---

1) EntschlieÙung der Jungsozialisten zur Kommunalpolitik, 1971, in: Knirsch, S. 41.

2) Deutsche Kommunistische Partei, Gesetzentwurf zur Neuordnung des Bodenrechts, 1971, § 2 Abs. 1, in Knirsch, S. 75 ff (76).

3) vgl.: Materialien, S. 11, 12.

Vorarbeit wurde geleistet mit den Vorschlägen der SPD.

4) vgl. Die Welt, Nr. 125 vom 1. 1. 1978, S. 13.

Von den gesellschaftlichen Organisationen setzt sich beispielsweise der DGB langfristig für eine "Kommunalisierung von Grund und Boden - insbesondere in den Ballungsgebieten" ein <sup>1)</sup>.

Und selbst der 14. Evangelische Kirchentag nahm 1969 eine Resolution an, in der als Grundlage einer gesellschaftlich sinnvollen Planung der Entwicklung der Städte und Gemeinden, die Aufhebung des Privateigentums an Grund und Boden durch eine neue Bodenordnung gefordert wird <sup>2)</sup>.

Im Schrifttum haben ebenfalls zahlreiche Stimmen die Ansicht vertreten, daß eine effektive Reform ein Gebrauch machen von Art. 15 GG erfordere <sup>3)</sup>.

Die entscheidenden Vorteile einer Kommunalisierung werden vor allem darin gesehen, daß sich eine den Interessen der Allgemeinheit verpflichtete Planung wesentlich leichter durchsetzen könnte und daß arbeitslose private Bodenwertgewinne auf Kosten der großen Bevölkerungsmehrheit entfielen <sup>4)</sup>.

- 
- 1) Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Zusatz zum Antrag Nr. 91, auf dem 9. Ordentlichen Bundeskongreß vom 25. 6. - 1. 7. 1972 in Berlin.
  - 2) Antrag Nr. 3 der Entschlieûung des Deutschen Evangelischen Kirchentages in Stuttgart zum Eigentum an Grund und Boden, 1969, in: Knirsch, S. 198.
  - 3) vgl.: Vogel, NJW 1972, S. 1544 ff (1546 ff); Peters, S. 123 ff; Ratz, DuR 1973, S. 31 ff; ders. in einem Diskussionsbeitrag zum 49. Dt. Juristentag, S. L 247 ff, s. dort auch andere sozialisierungsfreundliche Stimmen; Rudzio, RuG 1971, S. 56; Scharnberg, in Sitzungsbericht L zum 49. Dt. Juristentag, L 45, aber auch L 41, 43, der dafür eintritt, daß der Gesetzgeber "begrenzt und sehr abgewogen" Art. 15 GG anwenden sollte; ebenso Opfermann, ZRP 1972, S. 195 (196); Neuffer, S. 50 und S. 222. Zur Kommunalisierung tendieren ferner: Hofmann, S. 13 ff; Ulrich Haman, S. 95. Behnke, S. 135 ff (141 ff).
  - 4) Rudzio, RuG 1971, S. 56.



Angesichts der Existenz des Art. 15 GG und des Wortlauts der Vorschrift sollte man annehmen, eine Sozialisierung von Grund und Boden sei verfassungsrechtlich unproblematisch. Ein Blick auf die Kommentierungen zu Art. 15 in den einschlägigen Großkommentaren zeigt jedoch, daß die Bestimmung weithin restriktiv ausgelegt und mit diversen Schranken versehen wird <sup>1)</sup>. Aus diesem Grunde ist dann kaum mehr erstaunlich, wenn in der Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages im Jahre 1974 der damalige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg die Kommunalisierung des Bodens für nicht im Einklang mit der Verfassung stehend hielt <sup>2)</sup>. Und Westermann <sup>3)</sup>, der sich mit dem Vorschlag der Bodenrechtskommission beim Parteivorstand der SPD zur Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Nutzungs- und Verfügungseigentum auseinandersetzt - nach Kenntnis des Verfassers die einzige Arbeit, die näher die rechtlichen Probleme einer Sozialisierung von Grund und Boden behandelt - gelangt zu dem Ergebnis: Der Vorschlag ist materiell-rechtlich unzulässig und formell-rechtlich undurchführbar.

- 
- 1) neben den Kommentaren vgl. auch Däubler, Eigentum, S. 238 ff;  
Karin Schielek/Werner Schielek, S. 146 ff.
- 2) vgl. Verhandlungen des Dt. Bundestages, Bd. 86, Sten. Ber., 1974, S. 5058, 5059.  
Kritisch zu dieser Debatte: Ipsen, DÖV 1974, S. 289 ff.
- 3) S. 76.  
Ebenso: Maunz, DÖV 1975, S. 6.  
A. A., jedoch ohne nähere rechtliche Prüfung und mit divergierenden Einschränkungen: Rüfner JuS, 1973, 593 (594), sowie wohl die auf S. 15 unter Anm. 3 genannten.  
Ferner Badura, AcP 1976, S. 138: "Sofern damit (Aufspaltung in Verfügungs- und Nutzungseigentum, der Verfasser) das städtebauliche Grundeigentum insgesamt überzogen werden sollte, wäre wegen Verletzung der Institutsgarantie des Eigentums überhaupt nur der Weg der Vergesellschaftung vorstellbar."

Diese Zweifel über den Rahmen einer verfassungsrechtlich zulässigen Sozialisierung von Grund und Boden sowie die genannten Forderungen nach einer solchen waren Anlaß, sich näher mit dem Problemkreis Bodenvergesellschaftung auseinanderzusetzen. Die Arbeit geht so vor, wie der vorgehen würde, der politisch praktisch mit dem Gegenstand zu tun hätte <sup>1)</sup>:

Untersucht werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen eine Bodensozialisierung gem. Art. 15 GG zu genügen hätte,

um dann die Frage aufzuwerfen, ob - bei einem politisch stabil gedachten BRD-System - von einer Sozialisierung des Grundeigentums tatsächlich die positiven Wirkungen ausgehen würden, die ihre Befürworter sich erhoffen, mit anderen Worten, ob sie empfehlenswert ist.

Beidem vorangestellt ist ein historischer Rückblick über die Entwicklung der bodenrechtlichen Problematik. In dessen Mittelpunkt stehen - allein schon wegen des gestellten Arbeitsthemas - die Ideen, an die die heutigen Anhänger einer Sozialisierung von Grund und Boden anknüpfen. Auf diese Weise werden die Wurzeln ihrer Forderungen erkennbar sowie ihre Vorbilder aufgezeigt. Wenn nun die jetzigen Befürworter einer Sozialisierung von Grund und Boden versuchen, damalige Vorstellungen aufzugreifen, um sie für heutige Problemlösungen fruchtbar zu machen, so dürfen naturgemäß die jeweils fast völlig veränderten Rahmenbedingungen nicht außer Acht gelassen werden. Die unerträglichen Begleitumstände etwa der feudalistischen Bodenordnung wieder heraufzubeschwören wird kaum das Ziel heutiger Sozialisierungsforderungen von Grund und Boden sein, wenn bspw. ihre Anhänger mit dem Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG an die alte Theorie vom geteilten Eigentum anknüpfen. Deshalb wird auch, um im Beispiel zu

---

1) vgl.: Winter, Sozialisierung, S. 22

bleiben, ein Vergleich der Zeit des Ober- und Untereigentums an Grund und Boden mit der heutigen Situation für die Beantwortung der Frage, inwieweit die Einführung einer Bodensozialisierung rechtlich zulässig und tatsächlich empfehlenswert ist, kaum ergiebig sein. Demgegenüber ist es selbstverständlich erforderlich, die aus früheren Ideen gewonnenen Instrumente zur Lösung der Bodenprobleme der Gegenwart ernsthaft auf ihre Eignung unter den jetzigen Gegebenheiten hin zu überprüfen.

Weiter ist zu bemerken, daß die Rückführung des privaten Bodeneigentums in Gemeineigentum in der BRD, wo die Bildung von Bodeneigentum auf breitester Grundlage staatlich gefördert wurde <sup>1)</sup>, um unter anderem einen Damm gegen den Kommunismus zu schaffen <sup>2)</sup>, momentan politisch ziemlich aussichtslos erscheint <sup>3)</sup>.

- 
- 1) zur Privilegierung des Grundeigentums nach geltendem Steuer- und Abgabenrecht, vgl. Dietrich, in: Brede u.a., S. 196 ff.
  - 2) die Verteidigung des privaten Bodeneigentums aus Gründen der Systemerhaltung kommt in den Worten des ehemaligen CDU-Wohnungsbauminister Paul Lücke zum Ausdruck, der, als er noch im Amt war, formulierte: Unsere bedrohte Lage am Eisernen Vorhang fordert mehr denn je persönliches Eigentum in den Händen breiter Kreise. Das Eigentum an Grund und Boden ist die sicherste und ursprünglichste Form des Eigentums überhaupt, nach: Der Spiegel, Hamburg, Nr. 21 vom 18. 5. 1970, S. 68.
  - 3) nach einer Spiegel-Umfrage sprachen sich 81 % der Bevölkerung gegen eine Sozialisierung von Grund und Boden aus, zitiert nach Ott, Eigentum, S. 46 Anm. 58. Dieses wurde auch schon in einer Debatte des Bundestages im Oktober 1973 anlässlich einer großen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Städtebau und Städtebaupolitik deutlich, vgl. 54. Sitzung, 4. 10. 1973, Verhandlungen des 7. Deutschen Bundestages, Berichte, BT-Prot., S. 3101 ff. Selbst die Befürworter einer Aufspaltung des Grundeigentums rechneten damit nicht mit einer umgehenden Einführung des Nutzungseigentums, vgl. Conradi (SPD), BT-Prot., S. 3113 (C); Schwedler (SPD), BT-Prot., S. 3120 (D).

Die Gesamtzahl der Grundeigentümer wird auf 10 Millionen geschätzt, wovon rund 6 1/2 Millionen Eigenheimer oder Inhaber von Eigentumswohnungen sind. Dazu zu zählen sind noch die 1,3 Millionen Landwirte <sup>1)</sup>. Diese Zahlen zeigen eine verhältnismäßig breite Streuung des Bodeneigentums <sup>2)</sup>. Herbert K. R. Müller <sup>3)</sup> meint, daß heute bei uns mindestens ein Drittel der Bevölkerung als Eigentümer oder potentieller Erbe unmittelbar am Bodeneigentum interessiert sei und ein weiteres Drittel der Bevölkerung diesen (Bodenreform-)Vorschlägen völlig uninteressiert gegenüberstehe. Hinzu kämen daneben noch die emotionellen Bindungen an den Boden, die besonders bei den Bauern und Arbeitern anzutreffen seien. Fast jeder Kleingärtner sei erfahrungsgemäß bereit, das Gefühl, Eigentümer des Bodens zu werden oder zu sein, besonders teuer zu bezahlen. All dies würde dazu führen, daß eine generelle Überführung des Bodens in Gemeineigentum in der BRD politisch unmöglich durchzusetzen sei <sup>4)</sup>.

---

1) s. bspw. Heeremann, in: Knirsch, S. 159;  
Langzeitprogramm 5, S. 109.

2) Hofmann, S. 15;  
Ott, Bodenrecht, S. 158, meint, daß das Eigenheim ein typisches Beispiel für weitgestreutes Bodeneigentum sei.

3) in: Knirsch, S. 121/122.

4) entsprechend heißt es auch in den Materialien, S. 3: Die Kommission Bodenrechtsreform ist sich bewußt, daß zur Zeit, und wahrscheinlich auch in näherer Zukunft, das Thema Neuordnung der Eigentumsstruktur an Grund und Boden für städtebauliche Problembereiche politische Brisanz in sich birgt, die sich im Wahlkampf auch gegen die SPD auswirken könnte.

Zudem müsse man heute diejenigen Parlamentarier und Richter mit der Lupe suchen, die bis jetzt noch nicht im Besitz von eigenem Grund und Boden beziehungsweise eines Eigenheimes seien. Wer aber wollte bestreiten, daß schon ein außerordentlich stark ausgeprägter Gerechtigkeitssinn dazugehöre, als Nutznießer des Bodenmonopols, auf alle Vorteile, die aus diesem Monopol erwachsen, freiwillig zugunsten der Allgemeinheit zu verzichten. Ja, es sei nur allzu menschlich und psychologisch durchaus verständlich, daß sich angesichts der Vermehrung der Grundeigentümer unter den Parlamentariern und Richtern die Neigung zu einer Überbetonung des Privateigentums an Grund und Boden mit Erfolg durchsetzen konnte <sup>1)</sup>. Etwas optimistischer sieht Rudzio <sup>2)</sup> die Realisierungschancen einer "Kommunalisierung" von Grund und Boden. Es sei damit zu rechnen, daß zunehmende Verdichtung und technische Verflechtung immer härter mit privatem Bodeneigentum kollidieren werden. Dies gelte es, der Bevölkerung vor allem in ihrer Rolle als Mieter (oder Eigentumswohnungen Anstrebenden) und als Stadtbürger, der an einer lebenswerten Stadtumwelt interessiert sein müsse, bewußtzumachen. Geschehen könne dies nicht zuletzt anhand konkreter Konflikte um Spielplätze, Mieterhöhungen, Verkehrsverbindungen, Mieterverdrängungen und bestimmte Planungen. Außerparlamentarische Mobilisierungsaktionen liessen sich hier mit parlamentarisch-innerinstitutionellem Druck im Sinn einer doppelgleisigen Strategie verbinden. Allerdings müsse bei einem derartigen Vorgehen wohl festgehalten werden, daß erstens derartige Aktionen nicht unmittelbar zu Lösungen führten, sondern nur bewußtseinsverändernd vorbe-

---

1) Herbert K. R. Müller, a.a.O., S. 120, und er fügt hinzu, daß bei allem nicht der Einfluß der Lobbyisten vergessen werden dürfe.

2) RuG 1971, S. 56

reiten könnten; zweitens alle Kritik nicht gegen Planer oder Spekulanten gerichtet sein dürfe, sondern gegen die Bedingungen, unter denen die einen arbeiten müßten und die anderen notwendigerweise erzeugt würden; drittens infolge schrittweisen Bewußtseinswandels auch das Vorgehen in Richtung Kommunalisierung nur stufenweise sein könne, beginnend etwa mit Kommunalisierungen in Neubau- und Sanierungsgebieten sowie generellen Einschränkungen der Verfügungsrechte der Bodeneigentümer. Angesichts der Tatsache aber, daß für den tatsächlichen Lebensstandard nicht allein das finanzielle Einkommen, sondern in wohl zunehmendem Maße auch Miethöhe, Wohnlagen und städtische Umwelt ausschlaggebend sein werden, ließe sich ein Wandel erwarten. Zu gehen sei freilich der mühsame Weg systemverändernder Reform.

Da es sich bei dem Begriff Sozialisierung für viele leider immer noch um ein politisches Reizwort handelt, das starke Emotionen weckt, sei an dieser Stelle extra darauf hingewiesen, daß es dem Verfasser nicht um die Durchsetzung einer Ideologie, sondern um die Lösung von Sachproblemen geht, Probleme allerdings, die auf der Grundlage eines kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems entstanden sind. Da man sich bei einzelnen Verfassungsinterpreten des Eindrucks nicht erwehren kann, daß ihre Auffassung, eine Sozialisierung sei wirtschaftspolitisch völlig verfehlt, durchschlägt auf die von ihnen vertretene Auslegung des Art. 15 GG, erscheint es auch noch notwendig zu erwähnen, daß eine solche Ansicht natürlich aus der Verfassungsinterpretation und -Konkretisierung des Art. 15 GG herausgehalten werden muß.



B Grundzüge der Entwicklung der Bodenfrage in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Wurzeln der Sozialisierung von Grund und Boden.

1. Der Zusammenhang zwischen Boden- und Gesellschaftsordnung

Forderungen nach einer Sozialisierung von Grund und Boden sind Teil des Kampfes um eine Bodenreform <sup>1)</sup>, ein Kampf, der im Grunde zu allen Zeiten geführt worden ist und zugleich immer eine Auseinandersetzung um die Ordnung der Gesellschaft war <sup>2)</sup>. Ursächlich dafür ist eine seit uralter Zeit weit verbreitete und immer wiederkehrende Gedankenrichtung, die, unabhängig von wirtschaftstheoretischen Überlegungen, auf der Grundlage einer naturrechtlichen, von ethischen und religiösen Anschauungen getragenen Empfindungswelt den Boden als Erbteil Gottes und somit als Gemeingut aller Mensch betrachtet. Hand in Hand mit diesen Motiven geht die Erkenntnis und die historische Erfahrung, daß die spezifischen Eigenschaften des Bodens als Grundlage alles menschlichen Wirkens und Wirtschaftens dem Boden-

---

1) nach Frauendorfer, S. 336 ff, kann die Wortbildung "Bodenreform" nicht als besonders glücklich bezeichnet werden. Sie sei mehrdeutig und daher gelegentlich irreführend. Genau gesehen könne man den Boden nicht reformieren, sondern höchstens die Beziehungen des Menschen zum Boden, z. B. den Bodenbesitz, die Bodenbewirtschaftungsformen und das Bodenrecht. Im übrigen unterteilt derselbe den Begriff "Bodenreform". Er unterscheidet zwischen "Bodenbesitzreform" im Sinn einer Grundrentenbeschlagnahme und "Bodenverstaatlichung" sowie "Bodenreform" in einer weitergefaßten Sinndeutung, die sich vorwiegend oder ausschließlich an Agrarfragen ausrichtet und in erster Linie eine Verbesserung der Agrarstruktur bezweckt.

2) vgl. Frauendorfer a. a. O.;  
zum nachfolgenden ders. ebenda.

eigentümer eine Machtfülle verleihen, die zu allen Zeiten zu Auswüchsen und zu Mißbrauch geführt hat. Wenn man einmal von den primitiven Völkern absieht, bei denen teilweise auch heute noch das private Grundeigentum unbekannt ist, so fand sich in theokratisch fundierten Hochkulturen das Obereigentum des Staates an Grund und Boden als eine verbreitete Erscheinung.

Man denke beispielsweise an das Kommunaleigentum im alten Inkareich und in Mexiko, an die bodenrechtlichen Bestimmungen im alttestamentlichen Israel, wo es im 3. Buch Moses, Kapitel 25, Vers 23, heißt: "Darum sollt ihr das Land nicht verkaufen ewiglich; denn mein ist das Land; ihr seid nur Gäste und Lehensträger von mir", an das älteste China und an die ursprüngliche sozialrechtliche Einstellung des Islam.

In Europa, wo sich das private Eigentum an Grund und Boden früh und allgemein durchgesetzt hatte, lehnten sich die Untertanen immer wieder gegen die in der Bodenherrschaft etablierte Zwangsgewalt auf. Im alten Griechenland sind mit Auseinandersetzungen um die Bodenreform die Namen Solons und Lykurgs verbunden, im römischen Reich waren es die Aufstände der Gracchen und im Heiligen römischen Reich deutscher Nation die Bauernaufstände und der Dreißigjährige Krieg <sup>1)</sup>.

Als dann mit der französischen Revolution das agrarische Zeitalter zu Ende ging und anstelle des auf Bodenherrschaft beruhenden Feudalstaates des Industriezeitalter mit Demokratie als Staatsform und Kapitalismus als Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung heraufzog <sup>2)</sup>, begann Ende des 18. und in der

---

1) ausführlich zur Bodenreform in Israel, Griechenland, Rom und Deutschland: Damaschke, Bodenreform, S. 228 ff bzw. 252 ff bzw. 276 ff bzw. 334 ff.

2) Kühne, S. 35.

ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Kampf um die Liberalisierung des Bodens, d. h. um die Befreiung des Bodens von den überkommenen sozialen und politischen Bindungen, wie sie sich im Zeitalter des Feudalismus entwickelt hatten <sup>1)</sup>. Doch das Ende der Feudalordnung in Europa war noch nicht erreicht, als 1848 die Revolution die übrigen europäischen Staaten erfaßte, und die durch Marx begründete und von Lenin organisierte Revolution aus dem feudalen Zarenreich die kommunistische Welt entstehen ließ <sup>2)</sup>.

Von ebenso großer Bedeutung war die agrarische Revolution in China. Unbeachtet und unerkannt hatte sie sich schon lange vor dem großen Marsch ebenso wie die Russische Revolution in Aufständen und Revolten nicht zuletzt gegen die feudale Bodenbesitzordnung angekündigt <sup>3)</sup>. Für Kühne <sup>4)</sup> waren die Russische und die Chinesische Revolution dann auch keine Revolution des Industrieproletariats, wie Marx prophezeit hatte, sondern Bauernaufstände gegen die alte Ordnung, die den Bauernmassen vorwiegend in der feudalen Agrarverfassung verankert erschien. Denselben Weg wie Russland und China scheinen heute viele Länder in der sog. dritten Welt zu nehmen, die Voraussetzungen für ähnliche agrarische Revolutionen sind jedenfalls gegeben <sup>5)</sup>.

- 
- 1) dazu vgl. allgemein: v. Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Band I - III, 1879 bis 1901.
  - 2) zur Nationalisierung des Bodens und zum Wesen der Bodenordnung und des Bodenrechts in der Sowjetunion vgl. Arlt/Rohde, S. 17 ff.
  - 3) Kühne, S. 35, mit Hinweis in Anm. 28 auf die Arbeit von Suyin Han, Das China Mao Tse-Tungs.
  - 4) a.a.O. S. 35
  - 5) auch Hofmann, S. 14, meint, daß die revolutionäre Bewegung, z. B. in Asien oder Lateinamerika, u. a. auf die "soziale Sprengkraft der Bodenfrage" zurückzuführen ist, was besonders für Länder mit weit verbreitetem Großgrundeigentum zutreffe.

## 2. Die Herausbildung einer Bodenordnung bis zur französischen Revolution

---

Von Eigentum an Grund und Boden kann wohl zuerst in der Bronzezeit in Verbindung mit dem Übergang von der Viehwirtschaft zum Ackerbau gesprochen werden <sup>1)</sup>. Wenn man die germanischen Verhältnisse betrachtet, so zeigt sich, daß die Beziehung der noch nicht sesshaften Germanen zum Grund und Boden nur wenig entwickelt war. Dieses wurde erst anders, als sich die germanischen Völkerschaften auf Dauer ansiedelten <sup>2)</sup>. Bei den als Folge der Landnahme entstandenen Siedlungsverbänden der Germanen hatte regelmäßig die Siedlungsgemeinschaft als Gesamtheit die dominierenden Herrschaftsbefugnisse über den Boden inne <sup>3)</sup>. Mit der Begründung fester Wohnsitze bildeten sich jedoch bereits eigentumsähnliche Sonderrechte der Siedler an ihren Hofstätten <sup>4)</sup>. Das Kulturland wurde, nachdem möglicherweise eine Zeit gemeinsamer Nutzung vorangegangen war <sup>5)</sup>, zur Sondernutzung - mit der Möglichkeit des Rückfalls an die Gemeinschaft und einer Neuverteilung - <sup>6)</sup> an die Siedler aufgeteilt <sup>7)</sup>.

---

1) Negro, S. 7; BK, Art. 14 GG, Rdn. 2.

2) Conrad, Rechtsgeschichte, S. 10.

3) Schwerin/Thieme, S. 14 f.

4) Eichler, S. 91, 99 f.

5) Schwerin/Thieme, S. 14.

6) Mitteis/Lieberich, S. 16.

7) Conrad, Rechtsgeschichte, S. 10;  
Schwerin/Thieme, S. 14.

Die unverteilteten Naturvorkommen, wie Wälder, Weiden, Gewässer etc., bildeten die Allmende <sup>1)</sup>. An ihr bestand eine Gesamtnutzung durch die Siedlungsgemeinschaft. Jeder Siedler war mitnutzungsberechtigt <sup>2)</sup>. Aus dieser Eigentumsverfassung bildete sich im Laufe der Zeit privates Eigentum der Siedler am Ackerland <sup>3)</sup>, das primär den Charakter eines Nutzungsrechts besaß <sup>4)</sup> und weitgehenden Bindungen unterlag <sup>5)</sup>. Parallel dazu entwickelten sich allmählich auch an der Allmende private Sonderrechte <sup>6)</sup>. Seit dem 14. Jahrhundert wurde das deutsche Eigentumsrecht und damit auch das Grundeigentum, durch das nach Deutschland eindringende römische Recht nachhaltig beeinflusst <sup>7)</sup>. Eine Auswirkung der Übernahme des römischen Rechts bestand darin, daß Boden und Gebäude miteinander verbunden wurden. Das germanische - wie das angelsächsische Recht - hatte dagegen zwischen Boden und Bauwerk getrennt. Der Boden galt als unzerstörbar, als ewig, das Gebäude gehörte zur Fahrnis, zu dem "was die Flamme zerstört" <sup>8)</sup>.

---

1) vgl. Damaschke, Bodenreform, S. 199. "Allmende" stammte ab vom althochdeutschen "alagimeinida", vgl. Conrad, Rechtsgeschichte, S. 10.

2) Mitteis/Lieberich, S. 16.

3) vgl. Ritschl, Grundlagen, S. 31.

4) vgl. Eichler, S. 100; Conrad, Rechtsgeschichte, S. 44, 427.

5) vgl. Ritschl, Grundlagen, S. 31.

6) vgl. Hübner, S. 242; BK, Art. 14 GG, Rdn. 4  
Zur Allmende siehe noch: K. Bücher, in: HWDStW, 4. Aufl., S. 242 ff, Stichwort: Allmende

7) zur Rezeption, die damit begann, daß deutsche Scholaren an italienischen Universitäten studierten und dort das römische Recht kennenlernten, vgl. Mitteis/Lieberich, S. 211 ff.

8) Conradi, Vorgänge 1974, Heft 12, S. 47;  
Nell-Breuning, Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, S. 78.

Ferner hatte das römische Recht Bedeutung für die Fortentwicklung der berühmten Theorie vom "geteilten Eigentum".

Die unscharfe Grenzziehung des germanischen Rechts zwischen Eigentum und beschränktem Nutzungsrecht an Grund und Boden hatte dazu geführt, daß man in der eigentümerähnlichen Stellung des Nutzungsberechtigten ein vom Eigentum des Herrn verschiedenes Eigentum sah, somit zu einem zwischen Herrn und Nutzungsberechtigtem geteilten Eigentum kam. In der Lehre der italienischen Rechtsschulen ist die Auffassung vom geteilten Eigentum auf der Grundlage des römischen Rechts zur Theorie des dominium directum und des dominium utile ausgebaut worden. So wurde dem Lehnsherrn ein dominium directum, dem Lehnsmann ein dominium utile am Lehnsgut zuerkannt und schließlich diese Rechtsfigur auf alle Leiheverhältnisse am Boden (Grundherr und Grundhöriger oder freier Zinsmann) und Rechtsverhältnisse, bei denen Eigentum und Nutzungsrecht an Grund und Boden zusammentrafen, ausgedehnt. Diese Lehre vom dominium directum und dominium utile oder vom Ober- und Untereigentum fand schon im Mittelalter auch in Deutschland Eingang <sup>1)</sup>.

Die Ausgestaltung der Theorie während des 18. Jahrhunderts veranschaulicht das allgemeine preußische Landrecht von 1794 am besten. Der allgemeine Gedanke war in I 18 § 1 niedergelegt: "Wenn des Eigentum geteilt ist, so wird derjenige, welchem nur ein Miteigentum an der Proprietät, aber kein Anteil an den dem zum Eigentum gehörenden Nutzungsrechte zukommt, Obereigenthümer genannt." Die Stellung des Obereigenthümers war auf das reine Haben des Eigentums reduziert, und zwar nur noch insoweit, als es die Verfügungsbefugnis als Veräußerungsbefugnis anlagte. Es lag dagegen das echte

---

1) vgl. Conrad, in: Staatslexikon, Art. Eigentum I, Sp. 1061; Grünewald, S. 28; zur Figur des geteilten Eigentums vgl. ferner: Wiegand, S. 118 ff.



Ausnützendürfen voll beim sogenannten Untereigenthümer. Dieser allein konnte den gesamten wirtschaftlichen Nutzen aus der Sache ziehen, war wirtschaftlich gesehen Alleineigentümer. Lediglich die dingliche Übertragung war ihm verwehrt, sie verblieb dem Obereigentümer. Letzterer konnte aber sein Obereigentum immer nur belastet mit dem Untereigentum übertragen <sup>1)</sup>. Demgemäß war das "Untereigentum" kein Eigentum, sondern ein Recht, daß "unter" dem Eigentum stand, juristisch gesehen also ein dingliches Recht an einer fremden Sache <sup>2)</sup>.

Die <sup>3)</sup> unmittelbare praktische Wirksamkeit der Theorie vom geteilten Eigentum mag gar nicht so groß gewesen sein, um so höher muß jedoch ihr symbolischer, den Zeitgeist widerspiegelnder Wert veranschlagt werden.

Denn die Zerlegung in ein Ober- und ein Untereigentum spiegelte die Schichtung der Bodenbeherrschung wider und zeigt, wie die verschiedenen Bevölkerungsgruppen übereinander geschichtet standen. Außerdem führte dieser Zustand in juristischer Hinsicht zu großer Unsicherheit, da man oft kaum noch wußte, wer als wahrer Eigentümer zu bezeichnen sei, da das Untereigentum ja wirtschaftlich gesehen fast (aber auch nur fast) einem allumfassenden Volleigentum glich <sup>4)</sup>.

Bei einer solchen Rechtslage ergab es sich von selbst, daß die beiden Herren, der Ober- und der Untereigentümer, einander gegenseitig im Wege standen. Keiner konnte beliebig

---

1) Schloßmann, S. 380 ff.

2) Schloßmann, S. 380; Maunz, BVB1. 1973, S. 569.

3) zum Nachfolgenden vgl. Hedemann, S. 2 u. 6.

4) Riegel, BVB1. 1975 S. 415.

über den Grund und Boden verfügen, immer wurde einer in irgendeiner Weise durch den anderen gehemmt. Durch die beiderseitigen Beschränkungen wurde ein guter Teil des Bodens dem freien Verkehr entzogen "totgelegt", wie es nach einer alten französischen Terminologie, sowohl nach der persönlichen Seite des "Leibeigenseins" (serf) wie nach der güterrechtlichen Seite hin, bezeichnet wurde. Natürlich blieb solche Gebundenheit nicht nur auf diejenigen Verhältnisse beschränkt, die im klaren Licht der Theorie des geteilten Eigentums erschienen. Sie galt auch sonst. Das reine Herrenland war von vornherein nur einem beschränkten Personenkreis zugänglich: "Nur der Adel ist zum Besitz adliger Güter berechtigt." Und was vom Bauernland im alleinigen Eigentum der Herrschaft stand, weil man dem Bauern nicht einmal die Rolle eines Untereigentümers, sondern nur etwa die eines Pachtmannes zusprach, war auch wenig geeignet, in den freien Verkehr einzutreten. So berichtet noch im Jahre 1828 eine Schrift, obwohl sie gerade von der Bauernbefreiung handelt, über die Stellung der bayrischen sogenannten Grundholden: "Es liegt in der Natur eines jeden Grundvertrages, daß der Grundhold ohne die ausdrückliche Einwilligung des Herrn, als wahren Eigenthümers, mit dem Gute keine Veränderung vornehmen dürfe. Hieraus folgt, daß ein Bauer, weder Waldungen in Felder, noch Acker in Wiesen und dergl. verwandeln, noch viel weniger einen Theil oder das ganze Gut selbst veräußern dürfe."

Zu diesen Beschränkungen und Bindungen kam die drückende Masse von allerlei Lasten, die auf den einzelnen Grundstücken ruhten. Grund und Boden waren bepackt mit einer Vielzahl von Renten, Zinsen, Frohnden, Monopolen etc. Ein erschwerendes Moment lag in der "Ewigkeit" der meisten Lasten. Sie lagerten unbeweglich von Jahrhundert zu Jahrhundert auf dem Boden. Jeder, der neu in das Recht am Grundstück einrückte, mußte sich von vornherein unter ihr Joch begeben. Überdies trat

nicht nur der Obereigentümer mit Ansprüchen hervor. Auch die Kirche, die Nachbarn und die Verwandtschaft übten durch allerlei Rechte einen lähmenden Druck aus. Schließlich war nicht einmal die Bewirtschaftungsweise in das Belieben des Wirtschaftenden gestellt, sondern er mußte genau so säen und ernten, wie es das Herkommen, die Dorfgenossen oder andere Gewalten es von ihm verlangten <sup>1)</sup>.

Insgesamt war die Situation, die sich im Zeitalter des Feudalismus bis zur französischen Revolution hin entwickelt hatte, dadurch gekennzeichnet, daß der Bodenbesitz nicht nur aufs engste mit der sozialen Schichtung, mit dem Ständewesen und mit der Wirtschaftsverfassung im ganzen verknüpft war, die Bodenordnung war zugleich auch Herrschaftsordnung, Landeshoheit - "Grundherrlichkeit" - war wesentlich eine Erscheinungsform der Grundherrschaft. Dieser in Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnissen verfestigten, durch vielfache Stufung der Besitzrechte in Ober- und Untereigentum und letztlich in Hörigkeit und Leibeigenschaft ausartenden Bodenordnung setzte der Liberalismus die Idee eines Bodeneigentums entgegen, das losgelöst von Machtprivilegien allen Bürgern offenstehen und ihnen Freiheit und Gleichheit sichern sollte <sup>2)</sup>.

In Deutschland begann sich die liberale Theorie mit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert durchzusetzen. Die Rechtslehre Kants, die national-ökonomischen Lehren aus der Schule Adam Smiths und die Kodifikationen des "Neuen" Frankreichs, seine Verfassungsschöpfungen, der Code Civil sowie der für die ländliche Bodenordnung bedeutsame Code Rural von 1791 veränderten die geistesgeschichtlichen Grundlagen des aufgeklärt absolu-

---

1) eine ausführliche Darstellung der Bindungen der ländlichen Bodenordnung findet sich bei Lette-v.Rönnne, Bd. I, Einl. S. VI - LXX.

2) Ott, Bodenrecht, S. 130; vgl. dazu auch: Zycha, S. 341 ff; E.R. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 774 ff, Bd. III, S. 100 ff.

tistischen Staates nachhaltig <sup>1)</sup>. Die Freiheitsidee hatte eine zweifache Stoßrichtung: Sie wandte sich gegen das Übermaß bevormundender absolutistischer Reglementierung und auf dem gesellschaftlichen Sektor gegen die Gewerbe- und Bodenordnung <sup>2)</sup>, gegen Polizeistaat und altständischen Grundfeudalismus <sup>3)</sup>.

---

1) vgl. Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 8.

2) ders., Grundfragen, S. 8.

3) Wieacker, Bodenrecht, S. 19

### 3. Der Einfluß des Liberalismus auf die ländliche Bodenordnung

---

Bei der Reform des Bodenwesens stand zunächst die ländliche Bodenordnung im Vordergrund. In Preußen, dessen System von Gesetzen hier als repräsentativ für die Entwicklung in den anderen deutschen Territorien behandelt wird <sup>1)</sup>, leitete sie der Freiherr vom Stein mit dem Edikt vom 9. Oktober 1807 "betreffend den erleichterten Besitz und freien Erwerb des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner" <sup>2)</sup> ein. Das Edikt regelte in drei Sachbereichen die Freiheit des Güterverkehrs für alle Stände, §§ 1 - 5, die Freiheit der Gutsherren in der Einziehung und Zusammenschlagung von Bauerngütern, §§ 6, 7 und die persönliche Freiheit der Bauern, §§ 10 - 12.

Danach ergingen am 14. September 1811 das Regulierungsedikt und das Landeskulturedikt. Den Abschluß der ersten Gesetzgebungsphase bildete die Gemeinheits-Teilungs-Ordnung vom 7. Juni 1821.

Die zweite Gesetzgebungswelle bestand aus dem Gesetz betreffend die Ablösung der Reallasten vom 2. März 1850 und dem Rentenbankengesetz vom gleichen Tage <sup>3)</sup>.

Mit diesen Gesetzen war das Grundeigentum aus den überkommenen Bindungen herausgelöst. Zudem hatte es einen neuen

---

1) Zur Entwicklung in den nichtpreußischen Gebieten vgl. Lütge, Agrarverfassung, S. 208 ff.  
Gesetzesnachweise bei Georg Meyer, Verwaltungsrecht, S. 271 - 295.

2) Abgedruckt bei Lette-v.Rönne, Bd. I, S. 33 ff.

3) Einzelheiten über die verschiedenen gesetzlichen Regelungen bei Schmidt-Abmann, Grundfragen S. 10 ff.

Inhalt bekommen, der im Kern römisch-rechtlich, nicht aber germanisch-deutsch-rechtlich war und der sowohl eine Aufteilung in Ober- und Unter-Eigentum wie überhaupt Bindungen ausschloß <sup>1)</sup>.

Das Ergebnis der skizzierten großen Umwälzung war eine unbeschränkte Bewegungsfreiheit des Grundeigentümers <sup>2)</sup>. Sie manifestierte sich in der Freiheit des Erwerbs von Grundbesitz und in der freien Verfügung über Grund und Boden. Aus der Verfügungsfreiheit floß als Folgeerscheinung die Beseitigung aller Abgaben, die früher auf den Grundstücksverkehr gelegt waren und nun als unnütze Hemmnisse des Güterumlaufs beseitigt werden mußten; ferner die Beseitigung vielerlei Rekrat- (Zug)rechte. Weiter ergab sich aus der Verfügungsfreiheit die Teilungsfreiheit, nämlich die Freiheit zur Parzellierung und getrennten Verwertung der einzelnen Teile durch Rechtsgeschäft unter Lebenden und von Todes wegen. Außerdem durften die Eigentümer ihren Grundbesitz frei belasten, was sich besonders in der Aufnahme von hypothekarisch gesicherten Krediten äußerte. Schließlich wurde als weitere Folge der grundsätzlichen Verfügungsfreiheit auch die Bewirtschaftungsfreiheit proklamiert. Und nachdem das Bodeneigentum auf diese Weise "frei" geworden war, stand nicht mehr im Wege, den Boden wie eine Ware in den Verkehr einzuführen. Das Grundeigentum wurde "moblisiert", wie man es zu nennen pflegte. In wirtschaftlicher Betrachtung bedeutete das, daß der Boden als das zu Anfang des 19. Jahrhunderts noch bedeutendste Produktionsmittel zum fungiblen Element

---

1) Lütge, Agrarverfassung, S. 233;  
Wieacker, Privatrechtsgeschichte, S. 234 ff;  
auf die Verbindung zwischen Boden und Gebäude als Folge des römisch-rechtlichen Einflusses wurde bereits hingewiesen.

2) dazu Hedemann, S. 35 - 47 m.w.N.



der liberalistischen Wirtschaft wurde <sup>1)</sup>.

Die erfolgreiche Durchsetzung des liberalen Eigentumsprinzips vermochte die Bodenfrage indes nicht zu lösen, sondern trieb sie nur in ein neues Stadium, in dem sich die sozialen Spannungen und Probleme eher noch verschärften. Die Bauern waren zunächst vor allem betroffen. Hatten sie schon bei der Umwandlung des von ihnen bebauten Landes in freies und vererbliches Eigentum in großem Umfang Boden zur Entschädigung der früheren Feudalherren abtreten müssen, so wirkte sich die neugewonnene Marktgängigkeit und "Mobilität" des Bodeneigentums praktisch in weiteren Besitzverschiebungen zugunsten des Großgrundbesitzes aus: Die unabhängig gewordenen Bauerngüter wurden in beträchtlichem Maße von den früheren Grundherren aufgekauft <sup>2)</sup>. Auch die Möglichkeit freier Verschuldung als Folge des freigewordenen Bodeneigentums <sup>3)</sup> sowie die zur Bodenzer-splitterung beitragende sogenannte Güterschlächtere <sup>4)</sup> trugen dazu bei.

Das gerade aus strengen Bindungen befreite Individuum war zu frühzeitig der scharfen Zugluft wirtschaftlicher Interessengegensätze ausgeliefert worden. Hinzu kam der Wegfall feudaler Schutzpflichten und staatlicher Bauernschutzpolitik, so daß viele "befreite" Bauern auf die Stufe der Tagelöhner herabsanken oder zu einem städtischen

---

1) Ritschl, Grundlagen, S. 34.

2) Ott, Bodenrecht, S. 130.

3) Hedemann, S. 94 ff.

4) ders., S. 81 ff (91, 106)

Proletariat wurden <sup>1)</sup>. In dieser Situation wurde Bodenreform dann gleichbedeutend mit Agrarreform.

---

1) Lütge, Agrarverfassung, S. 237;  
Dreier, S. 34 ff;  
Wieacker, Bodenrecht, S. 20 ff.

#### 4. Die Entwicklung der städtischen Bodenordnung

##### a) Der mittelalterliche Städtebau

Im Gegensatz zur Lage auf dem Gebiet der agrarischen Bodenordnung hatte die städtische Bodenordnung schon im Mittelalter den engen Bezug von Schranken persönlicher Freiheit zum Boden nicht gehabt <sup>1)</sup>, eine Entwicklung, die durch die hier im Gegensatz zum Lande bestehende freiere wirtschaftliche Ordnung begünstigt wurde <sup>2)</sup>.

Als erste städtebauliche Epoche kann der von einem starken Bürgertum getragene mittelalterlich-kommunale Städtebau (etwa 1000 bis 1600) bezeichnet werden <sup>3)</sup>. Die ersten Gebilde, die die Bezeichnung "Stadt" verdienen, entstanden in Deutschland im 11. Jahrhundert. Sie wurden angelegt, als sich zur Zeit der mittelalterlich-feudalistischen Wirtschaftsordnung aus einer primitiven Arbeitsteilung die Stände der Handwerker und der Händler entwickelten, und der Bedarf an Werkstätten und marktnahen Niederlassungen für Händler sowie an Wohnstätten für Menschen wuchs, die in diesen Wirtschaftsbereichen tätig waren. Diese erste städtebauliche Epoche kann im Hinblick auf das Bodenrecht wie folgt unterteilt werden:

Bis zum Ende des 13. Jahrhundert war der Grundherr Eigentümer und der Bauherr als Beliehener nur abgeleitet Besitzer.

---

1) Wieacker, Bodenrecht, S. 17.

2) Scheuner, Garantie des Eigentums, S. 12.

3) Bonczek, Reform, S. 36.

Zum nachfolgenden vgl. denselben. Zur geschichtlichen Entwicklung des städtischen Bau- und Bodenrechts siehe ferner Jürgens, S. 3 ff.

Im 14. Jahrhundert teilten sich Grundherr und Beliehener gleichberechtigt in das Eigentum an dem Baugrund und dem Gebäude (geteiltes Eigentum).

Im 15. und 16. Jahrhundert ist der Beliehene Eigentümer geworden und der Grundherr im wesentlichen nur noch zinsberechtig mit einer unterschiedlichen Reihe von oberherrschaftlichen Rechten am Baugrund.

Im Mittelpunkt des städtischen Bodenrechts stand die Bauverpflichtung. Die Abgabe von Baustellen durch den Oberherren an einen Bauherrn wurde im allgemeinen verbunden mit einer befristeten Verpflichtung zur Errichtung eines Gebäudes, über dessen Gestaltung oft ins Detail gehende Vorschriften gemacht wurden, und weiterhin mit einer Verpflichtung zur Erhaltung der Gebäude.

Der Grundherr war an der Entwicklung und der Erhaltung der Zinsquelle interessiert. Wegen des beschränkt zur Verfügung stehenden Baugrundes innerhalb der städtischen Umwallung mußte jede Baustelle weitgehend ausgenutzt werden. Wüste Stellen mußten innerhalb von Jahr und Tag wieder aufgebaut werden.

Für die städtische Bodennutzung hat die alte deutsche Rechtsordnung ihren Zweck im besten Sinne erfüllt. Sie hat den Anbau von Wohnhäusern gefördert und gemeinschädliche Vorgänge im Grundstücksverkehr, vor allem ein ungesundes Ansteigen der Grundrente verhindert. Auf der Grundlage dieses deutschen Bodenrechts schuf der von einem starken Bürgertum getragene mittelalterliche Städtebau die interessanten Stadtgrundrisse mit schönen Wohnbauten und prächtigen kirchlichen sowie weltlichen Bauwerken, die noch heute auf den überlieferten Karten und Stadtansichten bewundert werden. Dabei sei festgehalten, daß die skizzierten Gedanken des alten deutschen Bodenrechts in der Neuzeit im Erbbaurecht

und den Vorstellungen über ein Nutzungseigentum wieder aufgenommen worden sind.

Eine Weiterentwicklung des Bodeneigentums erfolgte in der Epoche des landesfürstlich-absolutistischen Städtebaus nach dem 30jährigen Krieg (1650 - 1800). Es ist das Wirtschaftszeitalter des Merkantilismus. Als bedeutende bodenwirtschaftliche Maßnahme aus jener Zeit ist das Edikt des Großen Kurfürsten aus dem Jahr 1667 zu nennen, das jede Bodenspekulation im Keime erstickte. Nach den von ihm erlassenen Grundsätzen war der Besitz am Boden ein Recht des Gebrauchers. "Eine Baustelle sei da zum Bebauen. Wer sie nicht bebaue, verliere jedes Recht auf sie." Das Heimfallrecht unbenutzter Baustellen war eine Bestimmung seines Bodenedikts. Eine andere Bestimmung war das unbedingte Enteignungsrecht zu Bauzwecken für Straßen und Gebäude. Der bisherige Eigentümer wurde nach dem Ackerwert entschädigt. Der heute so große Schwierigkeiten bereitende Entwicklungsgewinn am Erwartungsbau land war damals unbekannt. Durch diese bodenpolitischen Maßnahmen wurde die Bodenspekulation ausgeschaltet und der Mietzins in vernünftigen Grenzen gehalten.

Insgesamt war die Zeit des landesfürstlich-absolutistischen Städtebaues nach dem Dreißigjährigen Krieg eine Hochzeit des Städtebaues, weil das Problem des Bodenmonopols und der Bodenspekulation durch direkte Eingriffe des Fürsten bewältigt werden konnte. Das Beispiel der Stadtentwicklung von Berlin trifft für viele Stadtansiedlungen zu, u. a. für Mannheim und Karlsruhe. Die Landesherren übten ihr Verfügungsrecht über den Grund und Boden zum Besten des Gemeinwohls im Sinne der damaligen Zeit aus. Sie stellten die Bebauungspläne auf, legten Straßen an und führten die abgesteckten Baustellen einer schnellen Bebauung zu. Entweder wurde das notwendige Gelände gekauft oder zu Ackerlandpreisen enteignet. Nach Herstellung

der Straßen wurden die Bauplätze teilweise unentgeltlich, in der Hauptsache aber gegen einen Zins abgegeben.

#### b) Die Epoche des liberalistischen Städtebaues

Die Probleme des mittelalterlichen Städtebaus waren verhältnismäßig einfach zu lösen. Das damals noch geltende germanische Bodenrecht bot eine ausreichende Grundlage für den Städtebau jener Epoche. Die geschilderten Umwälzungen und Umbildungen, die sich auf dem Gebiet der agrarischen Bodenordnung vollzogen, blieben jedoch nicht ohne Einfluß auf den städtischen Parallelsektor.

Die Epoche des liberalistischen Städtebaues, die Hand in Hand ging mit der ersten industriellen Revolution, wurde eingeleitet mit dem Edikt vom 9. Oktober 1807, das die Freiheit des Güterverkehrs allgemein statuierte und nicht auf ländliche Grundstücke beschränkte. Ebenso traf die im § 3 des gleichen Edikts verfügte Aufhebung der meisten Vorkaufs- und Näherrechte alle Grundstücke.

Demgegenüber blieben die Bodennutzungsbeschränkungen im städtischen Baurecht im wesentlichen erhalten. Die Bestimmungen des ALR, die schon am Ende des Absolutismus eine Disziplinierung polizeistaatlicher Reglementierungen gebracht hatte, erfuhren nur wenige Modifikationen <sup>1)</sup>.

Und wo die Kompetenzen der staatlichen Baupolizeibehörde zurückgedrängt wurden, zeichnete sich schon vor der Jahrhundertmitte ein Nachrücken kommunaler Betätigungen in Ansätzen ab <sup>2)</sup>.

---

1) vgl. z. B. das Handbuch des preußischen Baupolizeirechts von v. Rönne-Simon (1846).

2) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 15 ff.



Von der Jahrhundertmitte an begannen die Erfordernisse des städtischen Boden- und Bauordnungsrechts dringender zu werden. Die Agrarordnung rückte in den Hintergrund. Zwischen 1816 und 1830 stieg die Bevölkerungszahl in Deutschland um etwa 5 Millionen auf knapp 30 Millionen, bis 1850 auf 35,4 Millionen, bis 1870 auf fast 41 Millionen und in den folgenden 45 Jahren bis zum Beginn des 1. Weltkriegs nochmals um etwa 26 Millionen auf rund 67 Millionen an <sup>1)</sup>. Die Entwicklung Deutschlands zum Industriestaat <sup>2)</sup> führte immer stärker zu einer Bevölkerungskonzentration in städtischen Ballungszentren <sup>3)</sup>.

Die Industrialisierung und die von den unsozialen Auswirkungen der Landbefreiung bewirkte Landflucht verlagerten den Schwerpunkt bodenordnender Gestaltungsnotwendigkeit in den städtischen Bereich und das Stadtumland.

Industrialisierung und liberalistische Wirtschaftsordnung brachten viele negative Erscheinungen mit sich. Die Städte wuchsen, den Erfordernissen der Industrialisierung, dem Gebot des wirtschaftlichen Profits planlos folgend, in Richtung des geringsten Widerstandes. Die ursprünglich blühende Stadtbaukunst des deutschen Mittelalters hatte zur Zeit des schrankenlosen Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts einen erschreckenden Tiefstand erreicht. Bodenspekulation und öde Routine führten zu großer Häßlichkeit und licht- und luftlosen Wohnkasernen. Nicht der Mensch stand im Mit-

---

1) Lütge, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, S. 400, 423, 445 ff ;  
Dietrich, in Brede u. a. , S. 158.

2) Lütge, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, S. 427 ff;  
Böhme, S. 41 ff und 70.

3) Eberstadt, Handbuch, S. 75 ff;  
Zahlennachweise bei Bechtel, Siedlungsplanung, S. 340;  
ders., Großstadt, S. 301.

teipunkt der städtischen Entwicklung, sondern der Gedanke, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Nicht wer das Allgemeinwohl vertrat, nicht wer die städtischen Einrichtungen und Wohnungen baute, sondern der, dem Grund und Boden gehörte, der bestimmte über die Entwicklung der Stadt <sup>1)</sup>.

Wohnungsnot <sup>2)</sup>, steigende Bodenpreise und Mieten, Bodenspekulationen <sup>3)</sup>, Stadterweiterung und die Sanierung alter Zentren begannen brennende Fragen zu werden. Als Antwort darauf hatte man lediglich die Notwendigkeiten einer verstärkten Ansiedlungs- und Stadtplanung bereit. Doch Ansiedlungs- und Fluchtliniengesetzgebung, die Ausbildung des Bebauungsplanes zum Instrument städtebaulicher Entwicklungslenkung sowie das preußische Wohnungsbaugesetz von 1918 vermochten keine grundlegende Besserung zu bringen <sup>4)</sup>.

Zwar hatten die gesetzgeberischen Maßnahmen eine intensivere öffentliche Bodennutzungsregelung zur Folge, das städtebauliche Gesamtbild unter Einbeziehung der Bodenwert- und der Wohnungsfrage blieb jedoch weiterhin durch eine starke Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem Sollzustand charakterisiert <sup>5)</sup>.

Dieser Fehlbestand hatte seinen Grund darin, daß die Gesetze, die das Verwaltungsinstrumentarium schufen, zu sehr Reaktionen auf zutage getretene Mißstände waren, als daß sie vorausschauend die Grundstrukturen eines Ordnungsgefüges zu entwerfen getrachtet hätten <sup>6)</sup>.

---

1) Bonczek, Refrom, S. 43.

2) näheres bei Dietrich, in: Brede u. a., S. 159 ff, m.w.N.

3) vgl. ebenda S. 162, 163 mit Zahlenbeispielen und w. N.  
vgl. hierzu auch Karl von Mangoldt, S. 24 ff;  
Morgenroth, S. 430 ff.

4) ausführlich dazu: Schmidt-Abmann, Grundfragen, S. 20 ff, 22 ff, 30 ff und 34 ff.

5) Hartog, S. 50.

6) Schmidt-Abmann, Grundfragen, S. 36.

Das in den explosionsartigen Preissteigerungen manifestierte Problem der Bodenwertfrage, welches ebenfalls großen Anteil an der Misere hatte, blieb indessen fast vollkommen ungelöst. Denn der sich an den Determinanten Privateigentum und Privatautonomie orientierende Bodenmarkt unterlag ausschließlich der privaten Gestaltung. Selbst die Kommunen unterstellten sich mit ihrem Eintreten in das Grundstücksgeschäft diesen liberalen Marktgesetzen. Dabei ging es ihnen um eine fiskalische Bodenpolitik <sup>1)</sup>. Ihr Erlös diente zu Investitionen für kommunale Versorgungseinrichtungen. Drückend wurde die Frage des privaten Grundstücksmarktes, als die Gemeinden gezwungen wurden, ihre Kraft direkt zum Nutzen einer sozialen Wohnungspolitik einzusetzen. Dort, wo städtischer Grundbesitz vergeben wurde, um billigen Baugrund für Kleinwohnungen zur Verfügung zu stellen, mußte der gemeinnützige Zweck der Vergabe auch dann an das Grundstück gebunden werden, wenn es später wieder dem privaten Bodenmarkt zurückgegeben wurde. Rechtstechnisch standen allein die Mittel der Privatrechtsordnung zur Verfügung, nämlich die Vergabe des Bodens unter Bestellung eines Erbbaurechts oder eines Wiederkaufrechts. Beide Institute sicherten zwar gegen eine Verwendung des aus sozialen Rücksichten vergebenen Landes zu Spekulationszwecken, waren aber nicht Mittel einer umfassenden Bodenpolitik. Schwierigkeiten bereitete vor allem die Beschaffung geeigneten Siedlungslandes dort, wo kommunaler Grundbesitz nicht in ausreichendem Maße vorhanden war <sup>2)</sup>.

---

1) vgl. Schwander, "Bodenpolitik", in HdwbKommWiss, Bd. 1, S. 438 ff. So konnte die Stadt Frankfurt am Main noch im Jahre 1904 aus der Veräußerung von Grundstücken, die einen Buchwert (Kaufpreis und Zinsverlust) von knapp 2,5 Millionen M hatten, einen Gewinn von fast 4 Millionen M erzielen, vgl. Schwander, a.a.O. S. 439.

2) Angaben über den Umfang städtischen Grundbesitzes bei Karl von Mangoldt, S. 162.

Immer wieder erwies es sich als notwendig, auf Grundstücke in privater Hand zurückzugreifen. Wies die Gemeinde solche Flächen als Gebiete der Stadterweiterung aus und überließ sie die weitere Gestaltung der Privatinitiative, so gelangten die Grundstücke alsbald in den Sog der Spekulation. Der Erwerb zu annehmbaren Preisen gelang nur dort, wo eine vorausschauende Bodenvorratspolitik frühzeitig Umland aufgekauft hatte <sup>1)</sup>. Dazu bildeten die meisten größeren Städte Grundstücksfonds, über die sie ihre Grundstücksgeschäfte abwickelten <sup>2)</sup>.

Als die für die agrarische und städtische Bodenordnung geschilderten negativen Auswirkungen des nur wenig gezügelten Individualismus und Liberalismus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hervorzutreten begannen, riefen sie in vielen Bereichen eine starke Gegenbewegung hervor, insbesondere auch auf dem Bodensektor. Hedemann <sup>3)</sup> unterteilte die Kräfte, die einen Umschwung herbeiführen wollten, in fünf Linien: Die genossenschaftliche,  
die staatssozialistische,  
die marxistische,  
die rechtswissenschaftliche  
und die bodenreformerische.

Naturgemäß wiesen alle Linien Berührungspunkte auf. Im Hinblick auf das Thema der Arbeit ist für uns die bodenreformerische Richtung von besonderem Interesse. Ihr soll im folgenden nachgegangen werden.

---

1) Karl von Mangoldt, S. 469 ff;  
Eberstadt, Handbuch, S. 566 ff.

2) nach einer Umfrage von 1913 besaßen von den 98 Städten des Reiches, die über 50.000 Einwohner hatten, 64 einen Grundstücksfonds; 1907 waren es nur 20. Im einzelnen Scholz, "Grundstücksfonds", in: HdwbKommWiss, Bd. 2, S. 423 ff.  
Zum Vorstehenden insgesamt: Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 37, 38.

3) S. 299 ff, 302 ff, 307 ff, 311 ff und 319 ff.

## 5. Bodenreformbewegung und ihre verschiedenen Richtungen

Ihren Ausgang nahm die Bodenreformbewegung in England <sup>1)</sup>. Dort hatte die erste industrielle Revolution mehrere Jahrzehnte früher eingesetzt als auf dem Kontinent. Die Bodenverfassung war hier gegenüber der in Deutschland noch viel feudalistischer verblieben und für die nun einsetzende liberalistische Industrialisierung ungeeignet. Bodenspekulation sowie Mietwucher blühten und durch die Zusammenballung der Arbeitermassen in Wohngettos ohne Grün und ohne ausreichende hygienische Einrichtungen wurden Brutstätten der sozialen und politischen Unzufriedenheit geschaffen <sup>2)</sup>. Um eine gewisse Klarheit herbeizuführen, kann man die Bodenreformbewegung in verschiedene Gruppen einteilen <sup>3)</sup>.

---

1) so kam es beispielsweise frühzeitig zur Gründung mehrerer Bodenreformgesellschaften, wie der "Land tenure assoziation" (1870), der "Land Nationalization Society" (1881) und der "Land Reform Union" (1883), die durch Schaffung eines staatlichen Obereigentums am Boden und Besteuerung zu einer sozial gerechteren Bodenordnung kommen wollten, Diehl, S. 940

2) Bonczek, Reform, S. 48;  
mehr auf den agrarischen Bereich stellen ab: v. Einem u.a.,  
in: Arch+ 1973, Heft 17, S. 64;  
Beer, S. 79 ff.

3) Diehl, S. 935 ff.  
Näheres zur Bodenreformbewegung auch bei Gide/Rist, Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen.

a) Die Bodenreformer im engeren Sinne

Die Vertreter einer Richtung, Diehl nennt sie Bodenreformer im engeren Sinne <sup>1)</sup>, wollten grundsätzlich das private Grundeigentum behalten, nur das daraus zu gewinnende arbeitslose und daher unverdiente Einkommen, die sogenannte Grundrente, durch eine Steuer oder eine andere Maßregel beseitigen.

b) "Die Agrarsozialisten"

Die Vertreter einer zweiten Gruppe nennt Diehl die agrarsozialistischen Bodenreformer. Sie wollten das private Grundeigentum beseitigen und in irgendeiner Form auf den Staat oder die Gemeinschaft übertragen, so daß einzelnen Privatpersonen nur ein Nutzungsrecht an Grund und Boden zustehen sollte. Die Verfechter dieser Richtung waren nicht sozialistisch in dem Sinne, daß sie sich gegen das Privateigentum von Produktionsmitteln überhaupt richteten, sondern sie waren der Meinung, daß das privatkapitalistische System anzuerkennen und beizubehalten sei. Sie meinten aber, daß diese privatwirtschaftliche Ordnung durch das private Grundeigentum gestört werde. Daher wollten sie als Bodenreformer nur das private Bodenbesitzrecht angreifen.

Ein typischer Vertreter solcher Gedanken war der Engländer Alfred Russel Wallace. Wallace veröffentlichte 1882 sein Buch:

---

1) unter Bodenbesitzreform im weiteren Sinne versteht Diehl alle Bestrebungen, die auf eine Reform des bestehenden Bodenrechts abzielen, also z. B. auf Änderung des Erbrechts am Boden, der Wohnungsgesetzgebung, der Bauordnung und des Baupolizeirechts usw.  
Ferner alle auf Einführung bzw. Förderung des Siedlungswesens, Heimstättenwesens und auf schärfere Besteuerung des Bodenwertes gerichteten Reformbestrebungen.



"Land Nationalisation, its necessity and its aims", um zu zeigen, daß ein vernünftiges System der Besitzergreifung unter der starken Leitung des Staates vollständig die Übel heilen würde, die mit dem bestehenden System absoluten Eigentums verbunden seien. Er wies auf die Schäden hin, welche aus dem stets anwachsenden Großgrundbesitz in Irland, England und Schottland sich ergeben hatten und schlug dann folgenden Reformplan vor: Der Staat solle das Obereigentum an Grund und Boden haben; aber das Eigentum des Staates solle sich nicht auf die Meliorationen, sondern nur auf den Wert des Bodens erstrecken, soweit er den Naturkräften und den allgemeinen gesellschaftlichen Verhältnissen zu verdanken sei; für den letzteren Wert - the inherent value of land - habe der Pächter die quit-rent zu zahlen. Der andere Teil des Wertes, den der Pächter durch eigene Arbeit und Kapitalien geschaffen habe, die Gebäude und alle Meliorationen, sollten das Eigentum des Pächters sein - das sogenannte tenant-right; über dieses dürfe der Pächter frei verfügen, er dürfe es auch veräußern, nicht verafterpachten, damit nicht die Afterpächter wieder abhängig von den Staatspächtern würden; Hypotheken dürften nur bis zu bestimmter Höhe, unter bestimmten Tilgungsbedingungen und unter staatlicher Genehmigung aufgenommen werden.

Viel Ähnlichkeit weisen diese Ideen von Wallace mit denen des älteren schottischen Bodenreformers Ogilvie auf, die dieser bereits 1782 in seinem Buch "An essay on the right of property in land" niedergelegt hatte. In diese Gruppe gehört eigentlich auch der Amerikaner Henry George, dessen Hauptwerk "Progress and Poverty" 1879 erschien und in die wichtigsten Kultursprachen übersetzt wurde <sup>1)</sup>. George ging

---

1) sogar nach dem 2. Weltkrieg erschien noch 1959 eine Neuauflage in Deutschland, Henry George, "Fortschritt und Armut", 1959.

zur Ausschaltung der negativen Wirkungen der Grundrente von der naturrechtlichen Auffassung aus, als rechtmäßige Basis des Eigentumsrechts könne nur das Recht des Menschen auf die Früchte seiner Arbeit angesehen werden. Daher dürfe der Boden, der von niemanden erarbeitet, sondern ein Geschenk Gottes sei, nicht von einzelnen zu ihrem Privatvorteil ausgenutzt werden. Das gleiche Recht aller Menschen auf den Gebrauch des Landes sei so klar wie ihr gleiches Recht zu atmen. George verschloß sich nicht der logischen Folgerung, daß, wenn man der Arbeit im weitesten Sinne dieses Begriffs den vollen Lohn geben wolle, das Privateigentum am Boden durch ein Eigentumsrecht der Gesamtheit ersetzt werden müßte <sup>1)</sup>. Resignierend fügt er jedoch hinzu: "Aber dies ist eine Wahrheit, die in dem gegenwärtigen Gesellschaftszustand die erbitterteste Gegnerschaft hervorrufen wird. Sie wird sich ihren Weg Zoll für Zoll erkämpfen müssen."

Dementsprechend verlangte George dann nicht eine Verstaatlichung des gesamten Privateigentums an Grund und Boden, sondern empfiehlt eine Wegsteuerung der Grundrente. Diese Steuer müsse so ausgestaltet werden, daß die ganze Grundrente weggesteuert werde, dann könnten alle anderen Steuern abgeschafft werden (daher der Name "single-tax-men" für die Anhänger Henry Georges). Auf diese Weise glaubte George die Probleme der Bodenordnung und die darauf ruhenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme insgesamt lösen zu können, und machte so das auf der Monopolisierung des Bodens beruhende arbeitslose Grundrenteneinkommen zum eigentlichen Kern der "sozialen Frage".

---

1) vgl. a.a.O. S. 134.

c) Die sozialistischen Bodenreformer und die marxistische Linie

---

Als weitere Gruppe nennt Diehl <sup>1)</sup> die sozialistischen Bodenreformer. Die Vertreter dieser Gruppe seien zu den Sozialisten zu rechnen, weil sie die ganze privatwirtschaftliche Produktionsweise für grundsätzlich verkehrt hielten und eine Beseitigung des Privateigentums anstrebten. Die Aufhebung des privaten Grundeigentums sei für sie nur der erste Schritt auf dem Wege zur völligen Expropriation allen Eigentums, das Rente, Zins oder Gewinn abwerfe. Sie sähen das Eigentum als einen besonders krassen Fall der Ungleichheit an und wollten als Vertreter der Gleichheitsidee zunächst allen Menschen einen gleichen Bodenanteil verschaffen. Typische Vertreter dieser Richtung, für die die Beseitigung des privaten Grundeigentums nur ein Stück eines umfassenden sozialen Reformprogramms war, sind die Engländer Thomas Spence <sup>2)</sup> und O'Brien <sup>3)</sup>.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der letzten die Kollektivierung aller Produktionsmittel und die gesellschaftliche Leitung der Produktion anstrebenden Gruppe steht natürlich der Marxismus. Dieser spielt jedoch insofern eine Sonderrolle, als er seiner materialistischen Geschichtsauffassung gemäß nicht glaubt, daß nach vorher festgestellten Reformplänen der sozialistische Staat geschaffen werden könne, sondern daß wir mit naturgesetzlicher Notwendigkeit in diesen Staat hineinwachsen. Der Sozialismus in diesem Sinne

---

1) S. 935

2) "The nationalization of the land in 1775 and 1782" (Adlers Sammlung: "Hauptwerke des Sozialismus und der Sozialpolitik") Leipzig 1994.

3) "The Rise, Progress and Phases of newman slavery"; lange nach seinem 1864 erfolgten Tode im Jahre 1885 aus seinem Nachlaß herausgegeben.

konstatiert eine Tatsache, er erfindet keine Pläne <sup>1)</sup>. Als Nationalökonom hat aber auch Karl Marx dem Problem der Bodenrente eine umfassende Betrachtung gewidmet <sup>2)</sup>. Er kommt zu dem Ergebnis, daß von einer Beseitigung des Privateigentums nur die Kapitalisten profitieren würden: "Die Abschaffung des Grundeigentums im Ricardoschen Sinn, nämlich seine Verwandlung in Staatseigentum, so daß die Rente an den Staat statt an den Landlord gezahlt wird, ist das Ideal, der Herzenswunsch, der aus dem innersten Wesen des Kapitals hervorwächst. Das Kapital kann das Grundeigentum nicht abschaffen. Aber durch seine Verwandlung in Rente (die dem Staat gezahlt wird), eignet es sich als Klasse zur Bestreitung seiner Staatsausgaben an, eignet es sich also auf einem Umweg an, was es direkt nicht festhalten kann." <sup>3)</sup>

Daraus kann gefolgert werden, daß Marx die Verstaatlichung des Bodens beziehungsweise der Grundrente als Allheilmittel zur Lösung der sozialen Frage ablehnte, da er sich von dieser Einzelmaßnahme keine direkten Vorteile für die arbeitende Klasse erwartete. Demzufolge geht er auch mit Henry George, der - wie bereits erwähnt - behauptet hatte, eine Wegsteuerung der Grundrente würde sämtliche sozialen Probleme lösen, hart ins Gericht. In einem Brief an F. A. Sorge vom 30. Juni 1881 <sup>4)</sup> heißt es: "Alle diese 'Sozialisten' seit Colins <sup>5)</sup> haben das gemein, daß sie die Lohnarbeit, also auch die kapitalistische Produktion be-

---

1) Diehl, S. 947

2) siehe dazu auch Fritz, S. 111 ff.

3) zitiert nach Dietrich, in: Brede u. a., S. 269.

4) Brief an F. A. Sorge, in: Marx/Engels, Werke Bd. 35, S. 200.

5) Hyppolit de Colins, belgischer Bodenreformer, der in Frankreich wirkte, vgl.: Diehl, S. 941.

stehen lassen, indem sie sich oder der Welt vorgaukeln wollen, daß durch Verwandlung der Grundrente in Steuer an den Staat alle Mißstände der kapitalistischen Produktion von selbst verschwinden müssen. Es ist das Ganze also nur ein sozialistisch verbrämter Versuch, die Kapitalistenherrschaft zu retten und in der Tat auf noch weiterer Basis als der jetzigen neu zu begründen."

"Dieser Pferdefuß, der zugleich ein Eselsfuß ist, guckt auch unverkennbar aus den Deklamationen von Henry George hervor, bei dem um so unverzeihlicher, als er sich umgekehrt die Frage hätte stellen müssen: Wie gings zu, daß in den United States, wo relativ, das heißt verglichen mit dem zivilisierten Europa, der Boden der großen Volksmasse zugänglich war und to a certain degree (wieder relativ) noch ist, die Kapitalwirtschaft und die entsprechende Knechtung der Arbeiterklasse sich rascher und schamloser entwickelt haben als in irgendeinem anderen Lande." 1)

Trotzdem muß nach marxischer Auffassung die Arbeiterklasse am Übergang des Grundeigentums auf den Staat Interesse haben, da ein solcher Übergang die Beseitigung der kapitalistischen Ordnung einleitet, obwohl - oder gerade weil (hier kommt die marxische Vorstellung zum Tragen, daß die Entwicklung und Zerstörung des Kapitalismus eine geschichtliche Notwendigkeit sei) sie diese Ordnung sich in sich selbst weiter entwickeln läßt. Das widersprüchliche in der Maßnahme liegt nur darin, daß sie vorerst den Kapitalisten einen Vorteil bringt, solange sich der Staat in den Händen seiner Klasse befindet. Daraus erklärt Marx auch, wieso der Kapitalist mit der Verstaatlichung des Bodens zwar liebäugelt, aber in der Ahnung, daß diese sein Ende einleitet, sich nicht entschlossen dafür einsetzt: "In der Praxis fehlt jedoch die Courage, da der An-

---

1) Brief an F. A. Sorge, a. a. O.

griff auf eine Eigentumsform - eine Form des Privateigentums an Arbeitsbedingungen - sehr bedenklich für die andere Form würde. Außerdem hat der Bourgeois sich selbst territorialisiert", <sup>1)</sup> das heißt, nachdem die Kapitalisten als Klasse in großem Umfang zur Festigung ihrer Macht sich selbst mit dem Grundeigentum verbanden und so selbst Bezieher von Grundrenten wurden ("sich selbst territorialisiert" haben), konnten sie nicht mehr für die Nationalisierung des Bodens eintreten, da sich diese Forderung dann gegen sie selbst gerichtet hätte <sup>2)</sup>.

Die zitierten Beispiele dürften die Haltung von Marx deutlich gemacht haben, daß nämlich der Kampf der Proletarier dem Kapital und nicht dem Grundbesitz zu gelten habe und die Verstaatlichung der Grundrente - für sich allein - eine bürgerliche und keine sozialistische Forderung sei. "Wir selbst, wie bereits erwähnt, nahmen diese Aneignung der Grundrente durch den Staat unter zahlreiche andere Übergangsmaßregeln auf, die, wie ebenfalls im Manifest <sup>3)</sup> bemerkt, in sich selbst widerspruchsvoll sind und sein müssen." <sup>4)</sup>

Das Verdienst von Marx beruht also hauptsächlich darin, neben den ökonomischen auch die gesellschaftlichen Zusammenhänge der Bodenfrage bewußt gemacht zu haben <sup>5)</sup>.

---

1) Marx, Theorien über den Mehrwert, S. 38 f.

2) Oehler, in: Bodenrecht, Staatsverlag der DDR, 1976, S. 38.

3) gemeint ist das Manifest der Kommunistischen Partei, London 1848, in: Marx/Engels, Werke, Band 4, S. 461 - 493.

4) Brief an F. A. Sorge, a.a.O.

5) zur politischen Bedeutung der heutigen Bodenreformdiskussion, vgl. u. a. Dietrich, KJ, 1974, S. 272, 273; dieselbe, in: Brede u.a., S. 263 ff; Geiselberger, S. 4 u. 5; Behnke, S. 135 ff (142, 143)



In ihren revolutionären Lösungen konnte sie auf die zeitgenössische Entwicklung des Bodenrechts in Deutschland aber nur wenig einwirken <sup>1)</sup>.

---

1) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 39.

Zu den Lehren des Marxismus-Leninismus über die Bedeutung des Bodens und über die Grundeigentumsverhältnisse in den vorsozialistischen Gesellschaftsordnungen, vgl. Oehler, in: Bodenrecht, Staatsverlag der DDR, 1976, S. 28 ff.

## 6. Die Bodenreformbewegung in Deutschland bis zum Ende des zweiten Weltkrieges

### a) Die von besonderen Organisationen getragene Bewegung

Die Deutsche Bodenreformbewegung <sup>1)</sup> läßt sich in zwei Perioden trennen. Die Autoren der ersten Periode (1898) waren wesentlich beeinflusst von den Ideen Henry Georges und verfolgten die Beseitigung der privaten Grundrente. Die erste Vereinsgründung erfolgte durch Theodor Stamm. Er gründete 1866 die Deutsche Landliga, und nach deren Auflösung im Jahre 1888 den Allwohlsbund. Die Deutsche Landliga trat in ihren Programmen "Zur Beseitigung des sozialen Notstandes, zur Befreiung der Arbeit - geistiger und körperlicher - aus den Fesseln des Kapitalismus - für das Gemeineigentum an Grund und Boden, dem natürlichen Gemeinbesitz aller Menschen" ein. Der 1888 von Flürscheim gegründete Bund für Bodenbesitzreform fand eine größere Anhängerschaft. Ziel und Weg des Bundes verdeutlicht der § 1 der Satzung, wo es unter anderem hieß: "Als Mittel sind ins Auge gefaßt: Verstaatlichung oder Kommunalisierung des Grund und Bodens oder der Grundrente. Einen ersten sofort zu verwirklichenden Schritt sieht der Verein in der Wegsteuerung des Zuwachses der städtischen Grundrenteneinkommen, und zwar in allmählicher friedlicher Durchführung."

Interessant als theoretische Grundlage in der Bodenreformfrage war, wie sich Flürscheim die Abschöpfung der Grundrente dachte. Zunächst sollte der Staat den Tageswert des gesamten Bodens schätzen und ein ewiges Vorkaufsrecht er-

---

1) dazu Diehl, S. 941 ff.

halten zu dem festgestellten Schätzwert. Der Staat solle dann den Boden so verpachten, daß dem Pächter nur sein Arbeitslohn und die Verfügung über die vom Boden trennbaren Objekte verbleibt. Der Rest - die eigentliche Grundrente - sollte damit an den Staat fallen. Dies setze die Unterscheidung von drei Faktoren voraus, aus denen sich der Wert des Bodens zusammensetze. Der erste sei der Wert der vom Boden trennbaren Objekte, zum Beispiel Häuser, Zäune, Leitungen. Der zweite Faktor sei der Teil des Bodenwertes, der auf die darauf verwandte Arbeit zurückzuführen sei. Der letzte Teil sei dann die eigentliche Grundrente, nämlich der Teil des Wertes, der auf die Einwirkung der Gesamtheit, zum Beispiel auf die Verkehrsentwicklung, die gute Wohnlage und anderes mehr zurückzuführen sei. Der Gedanke dieser Dreiteilung ist bis heute Bestandteil der Bodenreformdiskussion geblieben. Der Beitrag Hertzkas bestand im wesentlichen in seiner Utopie "Freiland, ein soziales Zukunftsbild" (1889), wo er ein phantastisches Bild eines idealen Gemeinwesens entwarf, in dem aller Boden frei und jedem zugänglich sein sollte. Mit ihm erhoffte sich auch Oppenheimer von der genossenschaftlichen Rückbindung des Grundeigentums eine Neuorientierung der Bodenordnung.

Die zweite Periode brachte eine Verlagerung der Schwerpunkte der Bodenreformbemühungen auf die städtische Grundrente, wofür die zunehmend katastrophaleren Verhältnisse in den Ballungsgebieten ursächlich waren. Nüchternere, realpolitischere Ziele begannen sich durchzusetzen. Es ging weniger um theoretische Erkenntnisse als um praktische Wirkung. Das lag unter anderem daran, daß langsam die Auffassung Raum gewann, es sei eine Überschätzung und Fehldeutung der Bodenfrage gewesen, sie mit der "sozialen Frage" schlechthin zu identifizieren oder sie als deren Hauptursache zu betrachten <sup>1)</sup>.

---

1) dazu W. Dreier, S. 53 ff.

Der Grund für die Ernüchterung lag nicht zuletzt auch darin, daß der Bodenfaktor in der fortschreitenden Industrialisierung neben den Faktoren Kapital und Arbeit an Gewicht verlor <sup>1)</sup>.

Die zweite Periode stand ganz unter dem Einfluß Adolf Damaschkes (1865 bis 1935), der 1898 den Vorsitz in dem von Flürscheim 1888 gegründeten "Bund Deutscher Bodenreformer" <sup>2)</sup> übernahm. Als Publikationsorgane des Bundes erschienen die "Bodenreform" und das "Jahrbuch der Bodenreform", das in der Folgezeit zum bedeutendsten Diskussionsplatz für bodenreformerische Gedanken wurde. Damaschke selbst trat unter anderem mit dem Buch "Die Bodenreform - Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not" (1902), das in 20 Auflagen und zahlreichen Übersetzungen erschien, und den "Aufgaben der Gemeindepolitik" (1899), das bis 1922 10 Auflagen erreichte, hervor. Die Ziele des Bundes Deutscher Bodenreformer werden in dem nur aus einem Satz bestehenden Programm deutlich <sup>3)</sup>: "Der Bund Deutscher Bodenreformer tritt dafür ein, daß der Boden, diese Grundlage allen nationalen Daseins, unter ein Recht gestellt werde, das seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte fördert, das jeden Mißbrauch mit ihm ausschließt, und das die Wertsteigerung, die er ohne Zutun des Einzelnen erhält, dem Ganzen nutzbar macht." Kernstück des Programms war die Sozialisierung der Bodenrente. Es sollte jedoch die bereits angelaufene Grundrente den Eigentümern nicht vollständig genommen werden. Für den Bereich der städtischen Bodenordnung galt sein Kampf vor allem dem künftig anfallenden Wertzuwachs ("Grundrente

---

1) vgl. Fritz, S. 165/166.

2) damals: "Deutscher Bund für Bodenbesitzreform".

3) Damaschke, Bodenreform, S. 354

von morgen"), der durch die Wertzuwachssteuer dem Gemeinwohl nutzbar gemacht werden sollte. Dadurch sollte zugleich die Bodenspekulation gedämpft werden <sup>1)</sup>.

Die steuerlichen Regelungen wollte Damaschke unterstützen durch eine sinnvolle öffentliche Bebauungsplanung <sup>2)</sup>, die Förderung gemeinnütziger Baugenossenschaften, die Sicherung der Bauhandwerker und eine aktive gemeindliche Bodenpolitik, insbesondere Bodenvorratswirtschaft <sup>3)</sup>. Dazu gehörte ein gemeindliches Ankaufsrecht, kraft dessen die Gemeinden in jeden Kaufvertrag zu einem "gerechten" Preis eintreten könnten; ferner die gemeindliche Landvergabe im Wege des Erbbaurechts. Daneben standen Forderungen des Bundes nach einer Hypothekenreform, der Förderung des Meliorisationskredits und der Heimstättenbewegung <sup>4)</sup>.

Gegenüber den politisch bedingten "kleinen Lösungsversuchen" Damaschkes, nahmen einzelne Mitglieder und Freunde des Bundes der Bodenreformer eine andere Stellung ein. So erklärte das Ehrenmitglied Freese <sup>5)</sup>: Die einzige Lösung bleibt die Kommunalisierung des städtischen Grund und Bodens. Wird dieser der Spekulation entzogen, so hören Grundwucher und Wohnungsnot von selbst auf. An anderer Stelle (S. 22): Ernstliche Heilmittel sind nur ... 4. als Schlußstein: Die Kommunalisierung des Bodens.

Ein anderes Ehrenmitglied des Bundes, Adolph Wagner, meinte <sup>6)</sup>:

- 
- 1) Damaschke, Bodenreform, S. 113; Aufgaben der Gemeindepolitik, S. 107 ff, S. 139 ff.
  - 2) Damaschke sprach vorwiegend von Bauordnungen (Aufgaben der Gemeindepolitik, S. 215 ff; Bodenreform, S. 89 ff.).
  - 3) Bodenreform, S. 67 ff, 129 ff; schärfer in der 2o. Aufl., S. 13o, 159 ff.
  - 4) Bodenreform, S. 15o ff, S. 234 ff.
  - 5) Freese, Bodenreform, Gotha 19o7, S. 16 ff, Zit. nach Diehl, S. 945
  - 6) Adolph Wagner, Grundlegung, Bd. II, S. 347 ff, zitiert nach Diehl, S. 945

"Vom sozialpolitischen und vom Verteilungsinteresse aus betrachtet, wäre daher die Beseitigung des privaten städtischen Grund- und Hauseigentums eher erwünscht als unerwünscht. Das Ziel müßte dann sein, die Übereinstimmung auch des volkswirtschaftlichen Produktionsinteresses mit dieser Beseitigung immer vollständiger herbeizuführen. Die allmähliche Annäherung an dieses Ziel ist nach dem Dargelegten zwar mit erheblichen, aber doch nicht mit so unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden, als es scheinen könnte. Namentlich wird man schon jetzt nicht mehr sagen können, der gegenwärtige Rechtszustand des privaten, städtischen, zumal großstädtischen Grund- und Gebäudeeigentums verdiene nach allen seinen dargelegten nachteiligen Folgen durchaus den Vorzug vor jedem Gemeindeeigentumssystem."

Und von Mangoldt sah in seinem großen Werke: "Die städtische Bodenfrage" (Göttingen 1907) die Stadterweiterung als eine Einrichtung an, die den privaten Unternehmern entzogen und der Öffentlichkeit übertragen werden müßte.

Doch bleiben dies nur vereinzelte Stimmen. Mit dem Tod Adolf Damaschkes dem sogenannten Vater der Bodenreform, im Jahre 1935, verschwand der Bund Deutscher Bodenreformer in den Kriegswirren. Der Versuch eines alten Vorkämpfers der Bodenreform, Justizrat Dr. Liertz, nach dem Kriegsende die Mitglieder wieder zusammenzufassen, blieb völlig ergebnislos <sup>1)</sup>.

---

1) Peters, S. 33



## b) Die bodenpolitischen Vorstellungen der Parteien

Obwohl selbst Mitglied der Demokratischen Partei, hatte Damaschke versucht, die bodenreformerischen Vorstellungen seines Bundes als überparteiliche Angelegenheit durchzusetzen. Das mußte auf der einen Seite zu einer Kapitulation des Bundes Deutscher Bodenreformer vor den ideologischen Schwierigkeiten in den grundsätzlichen Fragen führen, auf der anderen Seite ergab sich daraus, daß auch keine der politischen Parteien in ihrem Programm voll für die theoretischen Ziele der Bodenreformbewegung eintrat. Eine kurze Übersicht <sup>1)</sup> zeigt, daß das Schwergewicht bodenreformerischer Vorstellungen bei der Sozialdemokratischen Partei lag <sup>2)</sup>.

Die Programme der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei von Eisenach (1869) und der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands von Gotha (1875) vertraten entsprechend den damaligen politischen und sozialen Zuständen unter dem Einfluß von Karl Marx die generelle Forderung nach einer "Verwandlung der Arbeitsmittel in Gemeingut der Gesellschaft". Erst im Programm von Erfurt 1891 <sup>3)</sup> wurde dann bei der Forderung nach Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln der Grund und Boden ausdrücklich gesondert aufgeführt. Im Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Görlitz (1921) hieß es später: "Grund und Boden, die Bodenschätze sowie die natürlichen Kraftquellen, die der Energieerzeugung dienen, sind der kapitalistischen Ausbeutung zu entziehen und

---

1) zum Nachfolgenden vgl. Peters, S. 34 ff. m. w. N.

2) zur Haltung der Sozialisten nach Marx und insbesondere der deutschen Sozialdemokratie in der Bodenfrage vgl. auch Gutzeit, S. 94 - 117;  
Kautsky, Bodenbesitzreform und Sozialismus, in: Die Neue Zeit, VIII. Jahrg., Stuttgart 1890, S. 393 - 403.

3) abgedruckt in: Abendroth, Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie, S. 95.

in den Dienst der Volksgemeinschaft zu überführen."

Diese Forderung hing auch damit zusammen, daß in der Zwischenzeit mit Unterstützung der SPD der Artikel 155 Weimarer Verfassung zustande gekommen war. Dementsprechend wurde auch in dem Heidelberger Programm (1925) theoretisch die obige Forderung vom Jahre 1921 wiederholt <sup>1)</sup>.

In Wirklichkeit hatte jedoch auch hier inzwischen längst die Entwicklung zum Kompromiß eingesetzt, welche Engels <sup>2)</sup> schon 1887 - teilweise auch für die Nachkriegszeit noch gültig - treffend so schilderte: "... in der Sozialdemokratischen Partei selbst, bis in die Reichstagsfraktion hinein, findet ein gewisser kleinbürgerlicher Sozialismus seine Vertretung. Und zwar in der Weise, daß man zwar die Grundanschauung des modernen Sozialismus und die Forderung der Verwandlung aller Produktionsmittel in gesellschaftliches Eigentum als berechtigt anerkennt, aber ihre Verwirklichung nur in entfernter, praktisch unabsehbarer Zeit, für möglich erklärt. Damit ist man denn für die Gegenwart auf bloßes soziales Flickwerk angewiesen ..." (Seite 519). Diese Entwicklung wurde gefördert und verständlich durch die Tatsache, daß die SPD sich in der Weimarer Nationalversammlung bei der Schaffung der Verfassung mit 163 von 421 Mandaten in der Minderheit befand und eine Koalition mit den bürgerlichen Parteien eingehen mußte <sup>3)</sup>.

Die Forderungen aus dem Heidelberger Programm der SPD, Grund und Boden der kapitalistischen Ausbeutung zu entziehen, waren jedenfalls reine Theorie, und Versuche, diese Forderungen

---

1) zu den Parteiprogrammen der SPD vgl. Klaus-Peter Schulz "Proletarier, Klassenkämpfer, Staatsbürger", Anhang S. 226 ff.

2) zur Wohnungsfrage, in: Marx/Engels, Ausgewählte Schriften, Bd. I, S. 519, Berlin 1968.

3) die Situation der SPD zu der damaligen Zeit schildert treffend der deutsch-nationale Reichstagsabgeordnete Freiherr von Freytagh-Loringhoven in: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, S. 366, München 1924, nach Peters, S. 35.

durchzusetzen, konnten schon seit dem Scheitern der Arbeiten der Sozialisierungskommission 1919 nicht mehr verzeichnet werden.

Für die Kommunistische Partei Deutschlands war die Bodenfrage nur ein kleines Antriebsrad bei der Revolution zur Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaftsordnung, wie sie von dieser Seite verstanden wurde. Das zeigte sich schon im Manifest der Kommunistischen Partei von 1848, wo die "Expropriation des Grundeigentums und Verwendung der Grundrente zu Staatsausgaben" <sup>1)</sup> als notwendige Übergangsmaßnahme deklariert wurde. Und der Kongreß der Internationalen Arbeiter-Assoziation stellte 1868 in Brüssel fest, "daß die ökonomische Entwicklung der modernen Gesellschaft es zu einer gesellschaftlichen Notwendigkeit machen wird, Grund und Boden in gemeinschaftliches gesellschaftliches Eigentum zu verwandeln, und daß der Boden von Staats wegen an Ackerbaugesellschaften (Genossenschaften) zu verpachten ist" <sup>2)</sup>.

Dementsprechend ging es der Kommunistischen Partei auch in Deutschland in erster Linie um die Bekämpfung des politischen Einflusses der "Junker und Feudalherren", wenn es schon in der von Rosa Luxemburg verfaßten Kundgebung des Spartakusbundes "Was will der Spartakusbund?" vom 14. Dezember 1918 bei der Aufzählung der sofortigen Maßnahmen zur Sicherung der Revolution bei den wirtschaftlichen Forderungen nur hieß: "Enteignung des Grund und Bodens aller landwirtschaftlichen Groß- und Mittelbetriebe; Bildung sozialistischer landwirtschaftlicher Genossenschaften unter einheitlicher zentraler Leitung im ganzen Reiche; bäuerliche Kleinbetriebe bleiben im Besitz ihrer Inhaber bis zu deren freiwilligem Anschluß an die sozialistischen Genossenschaften." <sup>3)</sup>

---

1) in: Marx/Engels, Werke, Bd. 4, S. 481.

2) abgedruckt in: Wilhelm Liebknecht, Zur Grund- und Bodenfrage, Leipzig 1876, S. 21.

3) vgl. Mommsen-Franz, Die deutschen Parteiprogramme 1918-1930, Berlin und Leipzig 1931, S. 7.

Folgerichtig widmete dann auch die am 1. Januar 1919 aus dem Spartakusbund hervorgegangene Kommunistische Partei Deutschlands der Bodenreform ebenfalls keine besonderen Überlegungen, sondern propagierte generell die Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln mit der Behauptung, daß damit "an die Stelle der elementaren Kräfte des Weltmarktes und des planlosen Waltens der Konkurrenz, des blinden Gangs der gesellschaftlichen Produktion ihre gesellschaftlich-planmäßige Regelung, entsprechend den rasch wachsenden Bedürfnissen der Gesamtheit" trete <sup>1)</sup>. Mehr vom Gedankengut der Bodenreformbewegung - nicht zuletzt wohl unter dem Einfluß des Mitgliedes Adolf Damaschke - enthielt das Programm der Deutschen Demokratischen Partei, die bis zum Jahre 1930 bestand, um dann in die Deutsche Staatspartei übergeleitet zu werden. Zum Thema Volkswirtschaft hieß es dort, daß auch bei dem Festhalten an der Privatwirtschaft als der regelmäßigen Betriebsform eine monopolartige Herrschaftsmacht in der Hand weniger oder kleinerer Gruppen nicht geduldet werden dürfe. Es hieß dann weiter: "Für den Boden, das kostbarste Monopolgut des Volkes, folgt daraus: Verhinderung der Bodenspekulation, entschlossene Aufteilung von Großgrundbesitz zur Schaffung von selbstwirtschaftlichen bäuerlichen Familienbetrieben und zur Ansiedlung von Landarbeitern." <sup>2)</sup>

Die Deutsche Staatspartei dagegen, in ihrem Manifest vom 28. August 1930 <sup>3)</sup>, ging nicht im einzelnen auf die Bodenfrage ein, sondern stellte nur allgemein fest, die kapitalistische Wirtschaftsordnung könne die sozialistische nur

---

1) ebenda, S. 23.

2) ebenda, S. 46.

3) ebenda, S. 104 ff.

dann überwinden, wenn sie diese an sozialer Wirksamkeit übertreffe und betonte in diesem Zusammenhang die soziale Verpflichtung, die mit dem Eigentum verbunden ist.

Auch die Grundsätze der Deutschen Volkspartei vom 19. Oktober 1919 zeigen einen gewissen Einfluß der Bodenreformer bei dem Entwurf. In Ziffer 23 hieß es zum Thema "Bodenpolitik und Wohnungswesen": "Der heimatliche Boden ist unter ein Recht zu stellen, das ihn dem deutschen Volke sichert und seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte fördert, das jeden Mißbrauch ausschließt und das die Wertsteigerung, die er ohne die Arbeit des einzelnen erhält, der Allgemeinheit nutzbar macht." <sup>1)</sup>

In anfänglicher Verkennung der wahren Ziele der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei setzten viele Bodenreformer Hoffnungen auf Ziffer 17 des Programms vom 24. Februar 1920, welches lautete:

"Wir fordern eine unseren nationalen Bedürfnissen angepaßte Bodenreform, Schaffung eines Gesetzes zur unentgeltlichen Enteignung von Boden für gemeinnützige Zwecke. Abschaffung des Bodenzinses und Verhinderung jeder Bodenspekulation." <sup>2)</sup> Genährt wurden solche Hoffnungen dadurch, daß mit dem Übergang zur nationalsozialistischen Diktatur sich die Auffassung der Juristenwelt vom Verhältnis des bürgerlichen Eigentums zur öffentlichen Gewalt schlagartig wandelte <sup>3)</sup>.

Hatte bis zum Jahre 1933 das Bestreben im Vordergrund gestanden, die im Eigentumsrecht steckenden wirtschaftlichen Chancen ungeschmälert und gegebenenfalls auch auf Kosten der Allgemeinheit dem Eigentümer zu sichern, wurden nun Eigentümer

---

1) ebenda, S. 70.

2) siehe Hofer, Der Nationalsozialismus, Dokumente 1933-1945, S. 29.

3) so Rittstieg, S. 272 m. N.

und Nichteigentümer zu Volksgenossen und der Gebrauch des Eigentums zum Dienst am Volkswohl, an dessen inhaltlicher Bestimmung durch die Reichsleitung kein Zweifel bestand. Ein Interessengegensatz zwischen privater Eigentumsnutzung und politischem System schien fortan nicht mehr möglich zu sein. Ferner enthielt ein Vortrag des damaligen Staatssekretärs im Reichsjustizministerium Schlegelberger mit dem Titel "Abschied vom BGB" eindeutig bodenreformerisches Gedankengut. Denn dieser bemängelte am BGB, daß es den Boden gleich einer Kiste Zigarren wie eine Ware behandle, um dann fortzufahren <sup>1)</sup>:

Das deutsche Volk ist anderer Ansicht. Ihm liegt der Grundbesitz auf einer höheren Ebene als die Zigarren, ihm ist er ein Stück der heimatlichen Erde, an deren Verteilung die ganze Volksgemeinschaft beteiligt ist. Es duldet nicht, daß der Grundbesitz auf dem Wege über einen Rechtsbegriff rechtlich wie eine Ware behandelt wird.

Aber die Hoffnungen der Bodenreformer erstarben bald wieder, als man erkannte, daß der nationalsozialistische Staat - mit Hilfe des Kapitals und des Großgrundbesitzes an die Macht gelangt - die Möglichkeiten eines autoritären Staates gar nicht nutzen wollte, auf dem Bodensektor etwas Entscheidendes zu leisten.

Im übrigen hatte man eine einschränkende Erklärung Hitlers aus dem Jahre 1928 zu Ziffer 17 des Programms der NSDAP vom 24. 2. 1920 übersehen:

"Gegenüber den verlogenen Auslegungen des Punktes 17 des Programms der NSDAP von seiten unserer Gegner ist folgende Feststellung notwendig: Da die NSDAP auf dem Boden des Privateigentums steht, ergibt sich von selbst, daß der Passus "unentgeltliche Enteignung" nur auf die Schaffung gesetzlicher

---

1) Schlegelberger, Abschied vom BGB, S. 14.



Möglichkeiten Bezug hat, Boden, der auf unrechtmäßige Weise erworben wurde oder nicht nach den Gesichtspunkten des Volkswohls verwaltet wird, wenn nötig, zu enteignen. Dies richtet sich demgemäß in erster Linie gegen die jüdischen Grundspekulationsgesellschaften." <sup>1)</sup>

Am meisten hat sich in der Weimarer Zeit noch die Deutsche Zentrumspartei mit der Bodenfrage befaßt. Für sie als betont christliche Volkspartei, welche schon nach den Richtlinien vom 19. Januar 1922 <sup>2)</sup> entschlossen war, die Grundsätze des Christentums in Staat und Gesellschaft, in Wirtschaft und Kultur zu verwirklichen, lag dies wegen ihrer Verflechtung mit dem Katholizismus, welcher grundsätzlich für die Sozialpflichtigkeit des Eigentums eintrat, durchaus nahe. Dieser weltanschaulichen Grundlage entsprechend kam jedoch auf der anderen Seite der Gedanke einer Vergesellschaftung des Bodens nicht in Frage.

Als Ergebnis der Durchsicht der Parteiprogramme kann also festgehalten werden, daß sie einige Ansätze zur Aufnahme bodenreformerischer Gedankengänge gezeigt haben.

---

1) vgl. Gottfried Feder, Das Programm der NSDAP und seine weltanschaulichen Grundlagen, S. 20.

2) Mommsen-Franz, S. 48.

### c) Das Ergebnis der Bodenreformbewegung

Wenn man nach den Ergebnissen der durch die negativen Auswirkungen von Liberalismus und Industrialisierung entstandenen deutschen Bodenreformbewegung fragt, dann fällt die Antwort relativ enttäuschend aus. In der Zeit bis zum

1. Weltkrieg versuchte man die Bodenwertfrage mit der Bau- landsteuer und einer indirekten Wertzuwachssteuer in den Griff zu bekommen. Während die Versuche mit der Bauland- steuer nach kurzer Zeit wieder aufgegeben wurden, führte die Bodenwertzuwachssteuer ein zäheres Leben, ohne aller- dings den Bodenwert nachhaltig beeinflussen zu können <sup>1)</sup>.

Maßnahmen zur Stärkung des planausführenden Instrumentariums, wie Zonenenteignung und Umlegungsgesetze, blieben ver- einzelt <sup>2)</sup>. Erst mit der Weimarer Reichsverfassung wurde die Bodenordnung auf ein gewandeltes Fundament ge- stellt, da mit dem Art. 153 WRV <sup>3)</sup> ein Gegenpol zum indivi- dualistischen § 903 BGB geschaffen und die bodenreformerischen Bestrebungen insofern erfolgreich waren, als ein sogenannter Bodenreformartikel 155 in die Verfassung aufgenommen wurde <sup>4)</sup>.

---

1) näheres bei Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 41/42.

2) ders. S. 42.

3) "(1) Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Geset- zen. (2) Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemei- heit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Ent- schädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordent- lichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegen- über Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen. (3) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste."

4) Hedemann, S. 364. Sein Wortlaut: "(1) Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt,

jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen. (2) Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikommisse sind aufzulösen.

(3) Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen. (4) Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen."

In seiner Stellung zwischen dem Gemeinwohlvorbehalt des Art. 153 Abs. 3 WRV und der Sozialisierung des Art. 156 WRV <sup>1)</sup> ließ Art. 155 WRV allerdings unklar, was als unmittelbar wirkendes Recht und was als Richtlinie für den Gesetzgeber gedacht war. Wohlwollend vom bodenreformerischen Standpunkt aus war schon die Kommentierung Ermans, der in der Enteignungsmöglichkeit zur Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens (Art. 155 Abs. 2 Satz 1) und in der Aufsichtsbefugnis des Staates über Bodenschätze und die wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte (Abs. 4 Satz 1) unmittelbar anwendbare Bestimmungen sah <sup>2)</sup>.

Demgegenüber versuchte die überwiegende Lehre, die Geltungskraft des gesamten Artikels 155 WRV in einen Gestaltungsauftrag an die Legislative zu relativieren <sup>3)</sup>.

---

1) "(1) Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern. (2) Das Reich kann ferner im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern. Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln. (3) Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern."

2) Erman, Grundrechte und Grundpflichten, S. 291.

3) Anschütz, 14. Auflage, Art. 155, Anm. 1;  
Friedrich Giese, Art. 155, Anm. 1.

Nach ihr handelte es sich bei Art. 155 WRV im wesentlichen um eine nähere Erläuterung der in Art. 153 Abs. 3 verankerten sozialen Auffassung vom Eigentum. Das Reichsgericht <sup>1)</sup> schloß sich der letzteren Meinung an und stellte nüchtern fest: "Keine seiner Bestimmungen (des Art. 155 WRV, der Verfasser.) hebt geltende Gesetze auf, keine erzeugt unmittelbar Rechte oder Pflichten der Individuen." Unter diesen Umständen war die Kommentierung von Anschütz <sup>2)</sup> verhältnismäßig positiv, wenn er erklärte, daß Art. 155 WRV Handhaben und Richtlinien für staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Bodenpolitik gebe, die man, weil gleichgerichtet mit einigen der in Art. 156 WRV enthaltenen Gedanken, als Sozialisierung des Grundeigentums bezeichnen könne.

Folgerichtig setzte sich das in Art. 155 WRV festgeschriebene Reformprogramm nur teilweise in die Praxis um. Die nachhaltigste Bedeutung erlangte noch Art. 155 Abs. 2 Satz 1 WRV: "Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung und zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden." Die Vorschrift konkretisierte die in Art. 153 Abs. 2 Satz 1 WRV allgemein aufgestellte Enteignungsvoraussetzung des "Wohles der Allgemeinheit", das bei Vorliegen der aufgeführten Zwecke ohne weiteres gegeben war. Reichsrechtlich erging dazu das Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919. Zugleich wurde die Baulandenteignung angeregt und auf eine neue Grundlage gestellt.

Daneben entstanden die Kleingarten- und Kleinlandpachtordnung vom 31. Juli 1919. Der bodenreformerische Heimstätten-gedanke, den Art. 155 WRV an den Anfang des bodenordnenden

---

1) RGZ 116, 268 ff, 274.

2) Anschütz, Neuauflage der 14. Aufl., Bad Homburg, 1968, S. 722;  
ähnlich Friedrich Giese, S. 319.

Programms stellt, fand seinen Niederschlag im Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920 <sup>1)</sup>.

Allgemein verstärkte sich die Gemeinschaftsbindung des Grundeigentums durch eine Mehrung möglicher Planaussagen und eine Intensivierung des planausführenden Instrumentariums. Hierher zu rechnen sind der preußische Referentenentwurf für ein Städtebaugesetz, der Referentenentwurf für ein Reichsstädtebaugesetz, die thüringische Landesbauordnung vom 2. September 1930 und die Novelle zum sächsischen Baugesetz vom 20. Juli 1932 <sup>2)</sup>.

Im übrigen sei noch hinzugefügt, daß im Laufe der Zeit die Entwicklung landesplanerischer Elemente in den städtebaulichen Plänen vorangetrieben wurde.

Das Hauptanliegen der Bodenreformbewegung, die Vergesellschaftung der Grundrente, Art. 155 Abs. 4 WRV, blieb jedoch unverwirklicht.

---

1) zum Vorstehenden vgl. Schmidt-Abmann, Grundfragen, S. 47.

2) ders. ebenda, S. 48.



## 7. Die bodenreformerische Entwicklung in der Neuzeit

Als man sich nach der Zerstörung unserer Städte im 2. Weltkrieg für die gewaltige Aufgabe des Wiederaufbaus geistig rüstete, bestand noch keine klare und einheitliche Auffassung über den einzuschlagenden Weg. Die Forderung nach einem einheitlichen, den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen angepaßten "Planungs-, Bau- und Bodenrecht" wurde von der Fachwelt eindringlichst erhoben. Hierbei entstanden im Schrifttum umfangreiche Diskussionen über die Reform des städtischen Grundeigentums. Auf der einen Seite vertraten Autoren die vollständige Kommunalisierung des Baugrundes <sup>1)</sup>, von dieser Seite her wurde der Satz geprägt: Planen heißt, über den Boden frei verfügen dürfen. Andere machten den Vorschlag, das Eigentum am Grund und Boden von dem Eigentum an den aufstehenden Gebäuden zu trennen. Sämtliche am Grund und Boden bestehenden dinglichen Rechte, alle Pacht- und Mietverträge sollten als aufgehoben gelten. Auf der anderen Seite standen Autoren, die an dem Grundsatz des Privateigentums festhielten <sup>2)</sup>.

Vorübergehend schien nach 1945 ein neuer Ansatz für eine grundlegende Bodenreform in Sicht, als die Besatzungsmächte versuchten, den Großgrundbesitz zu entmachten, und die Länder der westlichen Zonen unter ihrem Einfluß und unter dem Druck eines gesellschaftspolitischen Neubeginns allerdings nur den agrарischen Sektor betreffende Bodenreformgesetze erließen, mit denen umfassende Bodenbesitzreformen eingeleitet werden

---

1) Bernoulli forderte z. B., alles private Eigentum an Baugrundstücken in städtisches Eigentum zu verwandeln, das im Wege der Erbpacht für einen beschränkten Zeitraum von 60 - 100 Jahren vergeben werden sollte, vgl. Die organische Erneuerung unserer Städte, Aufbau-Sonderhefte 9, 2. Aufl. 1949.

2) vgl. Bonczek, Reform, S. 49/50.

sollten.

Ausgangsregelung war die Verordnung Nr. 103 der britischen Militärregierung vom 4. 9. 1947 in der Fassung der VO Nr. 189 (Amtsblatt der britischen Militärregierung, S. 595, 1097). Diese motivierte die von ihr angeordneten Maßnahmen in der Präambel wie folgt:

"Da es sich als notwendig erwiesen hat,

- a) den politischen und wirtschaftlichen Einfluß des Grundbesitzes durch Festsetzung der höchstzulässigen Größe des in einer Hand befindlichen Grund und Bodens zu verringern,
  - b) einem größeren Teil der Bevölkerung Ansiedlung auf dem Lande und landwirtschaftliche Betätigung zu ermöglichen,
- wird hiermit verordnet ..."

Die französische und amerikanische Ermächtigung erwähnte dagegen den Entmachtungszweck nicht.

Art. 1 der VO Nr. 116 lautete:

"Im Rahmen der Demokratisierungspolitik Deutschlands wird, um einen besseren Ertrag und eine gerechtere Verteilung des landwirtschaftlichen Besitzes zu gewährleisten, sowie um die Lösung des Flüchtlingsproblems zu erleichtern, zu einer Bodenreform ... geschritten."

In Art. IV Nr. 8 setzt die Ermächtigungsverordnung Nr. 103 fest, daß den aufgrund der Verordnung enteigneten Eigentümern eine Entschädigung zu leisten sei. Art. IV Nr. 8, Satz 2 der VO Nr. 103 in der Fassung der VO Nr. 189 bestimmt dazu:

"Die Länder erlassen nach Maßgabe der Vorschriften des Art. II mit Zustimmung der Militärregierung die Richtlinien für die Festsetzung, die Höhe und die Zahlungsweise der Entschädigung."

Aufgrund der Ermächtigungsverordnungen erließen die Länder dann Durchführungsverordnungen und Bodenreformgesetze <sup>1)</sup>.

---

1) vgl. die Aufstellung dieser Gesetze bei Staudinger-Seufert - Kommentar zum BGB, 11. Auflage, 1956, Anmerkung zu Vorbermerkung 3 vor § 925. Siehe auch Weber, DÖV 1953, S. 353 ff.

Wie sich aus dem Vorspruch der Ermächtigungsverordnung ergibt, ging es den Besatzungsmächten nicht so sehr um die Zerschlagung der großen Vermögen als solcher, sondern nur um die Ausschaltung des nach ihrer Meinung mit Landbesitz funktionell verbundenen politischen und wirtschaftlichen Einflusses. Weiter mußte den Millionen Flüchtlingen und Bombengeschädigten Siedlungsland zur Unterbringung beschafft werden.

Die Bodenreformgesetze und die nach ihnen ergangenen Maßnahmen wurden seit 1953 überwiegend für verfassungswidrig gehalten. Denn sie waren weder Sozialisierung nach Art. 15 GG noch Enteignung gem. Art. 14 Abs. 3 GG, vielmehr handelte es sich bei ihnen um eine durch das Grundgesetz nicht gedeckte Agrarreform durch Eigentumsumschichtung <sup>1)</sup>.

---

1) Huber, S. 161, spricht insoweit von einer erstaunlichen Lücke des GG.

Verfassungswidrigkeit wurde mindestens hinsichtlich der ungenügenden Entschädigungsbestimmungen angenommen. Vgl. Weber, DÖV 1953, S. 357, im Gegensatz zu seiner in NJW 1950, S. 401 (402) vertretenen Ansicht. Diester, S. 176; von Schalburg, Anm. zu VerFGH Rheinl.-Pf., NJW 1961, S. 1963. Anderer Ansicht: Knoll, der jedoch in der Bodenreform vor allem das Verbot sah, über eine bestimmte Grenze hinaus Land zu besitzen, sie also als Inhaltsbestimmung des Eigentums und nicht als Enteignung ansah (Eingriffe in das Eigentum I, S. 490 ff; II, S. 416 ff); ders. in:JR 1958 S. 325 ff.

Da die Bodenreformgesetze aber offensichtlich bei voller Entschädigung nicht durchführbar waren, vielmehr als Akte der sozialen Umschichtung notwendig eine Teilentschädigung voraussetzten, sind sie von manchen auch ganz als verfassungswidrig angesehen worden. So von Weber, Eigentum und Enteignung, S. 365 ff.

In der Rspr. ist es zu einer verfassungsrechtlichen Klärung gar nicht gekommen. Die Gerichte haben die Bodenreform als solche für zulässig erklärt, vgl. BVerwGE 1, 140; BVerwG in BVBl. 1956, S. 20; DVBl 1956, S. 514; VGH Stuttgart in ESVGH 2, 200 und 205; für die Vereinbarkeit mit der rheinl.-pf. Verfassung: VerFGH Rheinl.-Pf., NJW 1961, S. 1963.

Die Frage der Entschädigung haben die Gerichte nach Möglichkeit umgangen, vgl. BVerwGE 1, 140; VGH Stuttgart, a.a.O. Die wenigen dazu veröffentlichten Urteile lassen eine gewisse Bereitschaft erkennen, die Bodenreform als "Gruppenenteignung" dem Gleichheitssatz nicht zu unterstellen und wenigstens die Entschädigung zum Ertragswert zu dulden, vgl. BVerwG, in: DVBl. 1956, S. 514; VerfGH Rheinl.-Pfl., NJW 1961, S. 1963.

Wegen der Einheitswertentschädigung ist es dagegen mehrfach zu Vorlagebeschlüssen gekommen, s. BVerwG DVBl. 1956, S. 514; VG Darmstadt NJW 1953, S. 1366.

Über diese Vorlagebeschlüsse hat das BVerfG jedoch nie zu entscheiden brauchen, weil die Parteien sich außergerichtlich einigten, so eine Auskunft des BVerfG an Schulthes vom 30. 4. 1962, wie dieser in seiner Dissertation, die Höhe der Enteignungsentschädigung vom preußischen Enteignungsgesetz bis zum BBauG, auf S. 82 in Anm. 293 mitteilt. Bei diesem sind ferner abgedruckt die Präambel der ErmächtigungsVO Nr. 103 sowie Art. 1 der VO Nr. 116.

Vgl. dort auch weitere Nachweise zum Vorstehenden.

Im übrigen dürften die Bodenreformgesetze vor allem durch die wirtschaftliche Entwicklung überholt worden sein, bevor sich die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit zu einer politischen Kontroverse ausweiten konnte. Denn durch den Aufschwung der Industrie und den damit verbundenen Arbeitskräftemangel verringerte sich die Zahl der Siedlungsbewerber.

Im Hinblick auf diese Bodenreformmaßnahmen der unmittelbaren Nachkriegszeit reservieren heute viele GG-Kommentatoren <sup>1)</sup> den Begriff "Bodenreform" lediglich für Eigentumsumschichtungen, wodurch eine erste, allerdings rein begriffliche Einengung des Art. 15 GG vorgenommen wird. Denn unter Eigentumsumschichtung wird ein staatlicher Eingriff verstanden, durch den bestimmte massierte Vermögenswerte, die in der Hand von wenigen konzentriert oder bestimmten Schichten oder Gruppen der Bevölkerung vorbehalten sind, zerlegt und auf größere Zahl von Vermögensträgern aufgeteilt werden, um auf diese Weise die wirtschaftlichen Grundlagen der Gesellschaftsstruktur zu verändern <sup>2)</sup>. Allein die Neuverteilung des Bodens auf Individualeigentümer und nicht die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft, wie Art. 15 GG es vorsieht, als "Bodenreform" zu bezeichnen, widerspricht aber eindeutig der aufgezeigten historischen Entwicklung der Bodenreformfrage und ihren theoretischen Grundlagen. Danach sind jedenfalls solche Maßnahmen "Bodenreform", die eine Änderung des Bodenrechts mit dem Ziel anstreben, daß die privaten Bodeneigentümer jedes Privileg und jede Monopolstellung, die sie durch den Bodenbesitz haben können, verlieren <sup>3)</sup>.

Dementsprechend kommen vor allem alle Maßnahmen zur Beseitigung der Grundrente in Betracht, also auch die Aufhebung des privaten Grundeigentums. Wenn man sich weiter daran erinnert, daß der Bund Deutscher Bodenreformer unter "Bodenreform" nicht hauptsächlich die Aufteilung ländlichen Großgrundbesitzes, wie man nach der heute teilweise vertretenen

---

1) M/K, S. 457 und 439; BK, Art. 15 GG, Rdn. 28; M/D, Art. 15 GG Rdn. 12; Hamann, S. 303.

2) vgl. Huber, S. 48.

3) Diehl, S. 935.

Definition des Ausdrucks annehmen könnte, sondern gerade Maßnahmen zur Lösung der städtischen Bodenfrage, also auch die Kommunalisierung des städtischen Bodens, verstand, dann muß es als "Bodenreform" bezeichnet werden, wenn von der Ermächtigung des Art. 15 GG Gebrauch gemacht werden würde <sup>1)</sup>. Dieser Auslegung entspricht es, daß bei der Schaffung des Art. 15 GG nicht nur an die Zerschlagung von Großgrundbesitz, sondern vielmehr auch an städtebauliche Belange gedacht worden ist <sup>2)</sup>.

Die in den Bodenreformgesetzen der Nachkriegszeit sichtbar gewordenen Ansätze zu einer tiefgreifenden Bodenreform blieben schon bald stecken, als in der BRD politisch die Entscheidung zugunsten des privaten Eigentums und gegen vorhandene Sozialisierungstendenzen gefallen war <sup>3)</sup>.

Durch die speziell auf den Boden gemünzte Sozialpflichtigkeitsklausel des Art. 14 Abs. 2 GG und durch die Sozialisierungsbestimmung des Art. 15 GG blieben einschneidende Bodenreformmaßnahmen von den Verfassungsnormen her zwar denkbar und möglich, betrieben wurde statt dessen jedoch eine breit angelegte Eigenheimpolitik, deren erklärtes Ziel es war, neben dem Anreiz zur Kapitalbindung für die Zwecke des Wohnungsbaus den "Willen zum Eigentum" in der Bevölkerung zu stärken, um die Eigentumsordnung unserer Gesellschaft gegen die Bedrohung

---

1) Peters, S. 54.

2) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 297.

3) Zu den Sozialisierungsbestrebungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit und den zahlreichen Gründen ihres Scheiterns:  
Däubler, Eigentum, S. 141 ff.



durch eigentumskritische Ideologien abzusichern <sup>1)</sup>. Auch die besondere Lage Deutschlands in der weltpolitischen Auseinandersetzung zwischen West und Ost trug dazu bei, daß eine Bodenreform, wie sie etwa in Großbritannien durch den Town and Country Planning Act vom 1947 in Angriff genommen wurde <sup>2)</sup> unterblieb. Statt einer umfassenden Bodenreform wurde in der BRD der weitere Ausbau des Systems der öffentlich-rechtlichen Bodennutzungsregelung in Angriff genommen. Mit dem Bundesbaugesetz von 1960 <sup>3)</sup> sollte nicht nur das zersplitterte und vielfach unübersichtlich gewordene Baurecht vereinheitlicht werden, es war vielmehr auch als umfassende und neue Konzeption des städtischen Boden- und Baurechts gedacht und sollte vor allem tragfähige Grundlage für eine moderne zeitgemäße Städteplanung sein. Ergänzende Verordnungen, insbesondere die Baunutzungsverordnung von 1962, die 1968 novelliert wurde, und die auf der Basis des Bundesbaugesetzes ergangenen Landesbauordnungen vervollständigten das Regelungssystem. Die Ansätze überörtlicher Planung sind von den im letzten Jahrzehnt er-

- 
- 1) CDU: Hamburger Programm 1953, Ziffer IV; SPD: Aktionsprogramm 1952/54 (dort aber noch verbunden mit der Forderung nach Sozialisierung der Grundstoffwirtschaft und nach umfassender Reform der Wohnungswirtschaft und des Mietrechts); FDP: Berliner Programm 1957 (vgl. Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, S. 592, 642, 649, 670, 705). - Vgl. w. Paul Lücke, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1961, Nr. 224, S. 2102 ff und den Bericht von Fritz Werner, DVBl. 1951, 597. Zur Subventionierung zusammenfassend Wilhelm Dreier, 206 ff, siehe auch Gerhard Breidenstein, S. 302, 317.
- 2) dazu Ulrich Haman, bes. S. 63 ff; William A. Wood, Planning and the Law. A Guide to the Town and Country Planning Act, 1947. London 1949, Heinz Weyl, in: Schreiber, Bodenordnung S. 88 ff.
- 3) die Entwicklung des Baurechts nach 1945 bis zum Erlaß des Bundesbaugesetzes schildern: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Kommentar zum BBauG, Einl., S. 31 ff.

lassenen Landesplanungsgesetzen und vom Raumordnungsgesetz des Bundes von 1965 aufgenommen und weitergeführt worden. Eine weitere Stufe erreichte die Entwicklung des Bodenrechts mit dem Städtebauförderungsgesetz <sup>1)</sup>, wobei in bezug auf die Bodenwertfrage bemerkenswert ist, daß es unverdient, im Zusammenhang mit der Sanierung entstandene Werterhöhungen ausdrücklich bei der Bemessung von Enteignungsentschädigungen ausschließt <sup>2)</sup>, und § 41 Abs. 4 die Erhebung eines Ausgleichsbetrages vorschreibt, der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Wertes des Grundstücks entsprechen soll <sup>3)</sup>. Im übrigen blieb eine Lösung der Bodenwertfrage aus. Am 1. 1. 1961 wurde zwar noch einmal die sogenannte "Baulandsteuer" (Grundsteuer C) eingeführt, die aber schon 3 Jahre später rückwirkend zum 1. 1. 1963 einstimmig wegen Wirkungslosigkeit und sozialer Ungerechtigkeit wieder aufgehoben wurde <sup>4)</sup>.

Vom Gedanken der Bodenwertabschöpfung blieb so nur das Erschließungsbeitragsrecht, das eine Heranziehung der Grundeigentümer zum Erschließungsaufwand der Gemeinden vorsieht, freilich nur in Höhe von höchstens 90 % und nur hinsichtlich

---

1) vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125).

2) vgl. dazu insgesamt die Bestimmungen des 3. Abschnitts, §§ 15 - 25 StbFG, insbesondere, § 23 Abs. 2 StbFG. Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelung vgl. Bielenberg, Gutachten B zum 49. Dt. Juristentag, S. 81 ff; ders. in DVBl. 1971, S. 441, 444 ff; Dietlein, DÖV 1973, S. 259 ff.

3) zur Vereinbarkeit mit Art. 14 GG vgl. Schmidt-Aßmann, DVBl 1972, S. 632; Bielenberg, Kommentar zum Städtebauförderungsgesetz, Einl. B, Rdn. 96 ff.

4) Ott, Bodenrecht, S. 135; Peters, S. 107.

der Erschließungsmaßnahmen, die die Nutzbarkeit des einzelnen Grundstücks betreffen <sup>1)</sup>.

Das Bundesbaugesetz wurde im Jahre 1976 novelliert. Die Novelle trat am 1. 1. 1977 in Kraft. Trotz zahlreicher Ansätze und Abschöpfungsmodelle <sup>2)</sup> wurde aber die allgemeine Bodenwertfrage nicht von der Novelle aufgenommen. Sogar die im Regierungsentwurf vorgesehene Abschöpfung eines Teiles der durch öffentliche Planungsmaßnahmen hervorgerufenen Wertsteigerungen, der Planwertausgleich <sup>3)</sup>, ist nicht Gesetz geworden. Wesentlich umgestaltet wurden dagegen die Wertrelationen der Enteignungs-Entschädigungstatbestände. Man kann hier allgemein von der Tendenz sprechen, die am Bodenwert orientierte Substanzentschädigung zugunsten der auf die individuellen Verhältnisse des Betroffenen abstellenden Folgeentschädigung einzuschränken <sup>4)</sup>. Ob jedoch mit dem Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes und des novellierten Bundesbaugesetzes die großen Probleme in den städtischen Ballungsgebieten gelöst werden können, bleibt abzuwarten, an skeptischen Prognosen fehlt es nicht <sup>5)</sup>.

---

1) vgl. §§ 127 ff BBauG a.F.

2) Übersicht bei v. Trotha, S. 123 ff.

3) zu diesem Institut einerseits Söfker, DVBl. 1975, S. 467, andererseits Engelken, DÖV 1976, S. 8, mit Rückverweisungen auf zahlreiche andere Veröffentlichungen zu diesem Themenkreis.

4) Schmidt-Aßmann, NJW 1976, S. 1917.  
Zu dem bisherigen Verhältnis beider Entschädigungstypen ders., in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 93 Rdn. 34 ff;  
ders., in: Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 589.

5) so die unter Anm. 3 S. 15 der Einleitung aufgeführten Autoren. Vgl. ferner die Diskussionsbeiträge auf dem 49. Dt. Juristentag, S. L 53 ff.  
Insbesondere zum Städtebauförderungsgesetz: Ratz, DuR 1973, S. 16 ff.

### Zusammenfassung

Der historische Rückblick hat gezeigt, daß wegen der besonderen sozialen Bedeutung von Grund und Boden der Kampf um Bodenreformen im Grunde zu allen Zeiten geführt worden ist und dabei zugleich immer eine Auseinandersetzung um die Ordnung der Gesellschaft war.

Weiter wurde deutlich, daß die Probleme um Grund und Boden, die uns heute beschäftigen, keineswegs neu sind. Allerdings verschoben sie sich im Laufe der Zeit immer mehr vom agrarischen Bereich auf die Gestaltung des städtischen Lebensraumes.

Festzustellen ist, daß die Bodenfrage den mittelalterlichen Städtebau kaum beeinträchtigt hat. Sowohl unter der Herrschaft des mittelalterlich deutschen Bodenrechts mit seinem "geteilten Eigentum" als auch mit dem späteren fürstlichen Lehenrecht entwickelten sich die gewachsenen und gegründeten deutschen Städte teilweise sogar als herrliche Kunstwerke, bestimmt für die darin lebenden Menschen. Erst nach der französischen Revolution unter der Herrschaft des römischen Bodenrechts entwickelte sich die Auffassung von der nahezu unbeschränkten Verfügung über den Grund und Boden durch den Eigentümer. Mit Beginn der ersten industriellen Revolution, etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, begann der Niedergang des bisher blühenden deutschen Städtebaus. Der Bauboden wurde zur Ware, nicht die Menschen standen im Mittelpunkt der kommunalen baulichen Entwicklung, sondern das Bestreben, eine möglichst hohe Rendite aus dem Baugrund zu erzielen. Es entstanden in jener Zeit die Tatbestände, die noch heute Anlaß zur Klage geben.

Das Ringen um eine Bewältigung der städtebaulichen Mängel, die sich aus einer zu weitgehenden liberalistischen Verfügungs-

freiheit über den Bauboden ergaben, ist fast ein Jahrhundert alt. Die Bodenreformer unter Führung von Adolf Damaschke haben zäh um ein besseres Bodenrecht gerungen, wirkliche Erfolge sind ihnen aber im Kampf gegen die Interessengruppe der Bodenbesitzenden nicht beschieden worden. Es dauerte in neuerer Zeit über drei Jahrzehnte, bis ein Städtebaugesetz zustande kam. Aber auch das Bundesbaugesetz vom 1960, das als Grundgesetz des neuzeitlichen Städtebaues bezeichnet wurde, brachte ebenso wie das Städtebauförderungsgesetz keine entscheidende Wende, weil der Grund und Boden weiter als Ware behandelt wurde. Die Gedankenwelt unserer sozialen Gesellschaftsordnung hat sich auf das Eigentum am Grund und Boden noch nicht in ausreichendem Maße ausgewirkt, was auch der Inhalt des novellierten Bundesbaugesetzes wiederum beweist <sup>1)</sup>. Zwar ist das Instrumentarium, mit dem die Nutzung des Bodens geregelt wird, heute wesentlich umfassender als zu früheren Zeiten, doch aufgrund des gesteigerten öffentlichen Bodenbedarfs, vor allem aber wegen der Planung und planungsgerechten Lenkung der Bodennutzung halten es viele für nach wie vor nicht ausreichend. Hinzu kommt die bis heute ungelöste Bodenwertfrage.

Wie zahlreiche Autoren vor ihnen, glauben daher auch die heutigen Befürworter einer Sozialisierung von Grund und Boden, daß mit einer Aufhebung des privaten Grundeigentums die jetzigen Probleme auf dem Bodensektor am besten in den Griff zu bekommen wären.

Jedes ernst zu nehmende politische Wollen hat sich aber auch an der jeweils geltenden Verfassung zu orientieren (die Möglichkeit einer Verfassungsänderung oder eines revolutionären Umschwungs sei hier außer acht gelassen). Im folgenden ist daher zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen abzustecken, in dem sich eine Bodensozialisierung zu bewegen hätte. Sedes materiae ist der Art. 15 des Grundgesetzes.

---

1) vgl. zum Vorstehenden Bonczek, Reform, S. 83.

## C.

### 1. Zur Gültigkeit des Artikels 15 GG

Vor Untersuchung der einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Bodensozialisierung ist auf die Gültigkeit des Art. 15 GG einzugehen, die aufgrund in der Literatur immer wieder freudig zitierter Bemerkungen Ridders auf der Staatsrechtslehrertagung 1951 <sup>1)</sup> nicht unangefochten ist. Dieser äußerte die Vermutung <sup>2)</sup>, daß einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung wie Art. 15 in besonders hohem Maße die Eigenschaft innewohne, bei Nichtbenutzung in verhältnismäßig kurzer Zeit obsolet zu werden.

Nachdem die Sozialisierung, im Jahre 1949 Grundlage für die große Alternative zu dem vom Wirtschaftsrat eingeleiteten privatwirtschaftlichen Wiederaufbau, bei der ersten Bundestags-Wahl unterlegen war, spricht in der Tat einiges für Ridders These <sup>3)</sup>.

Vielleicht hätten sich zu Beginn des wirtschaftlichen Wiederaufbaues dessen Vorzeichen noch im Wege der Gesetzgebung ohne größere Verluste umpolen lassen. Da der Gesetzgeber aber aufgrund des politischen Erfolges der privatwirtschaftlichen Alternative naturgemäß nicht handelte und die Marktwirtschaft seitdem zur Grundlage einer hochkomplexen und florierenden Volkswirtschaft wurde, begegnet heute jede grundsätzliche und plötzliche Strukturveränderung wachsen-

---

1) so Winter, Sozialisierung, S. 19, Anm. 32.

2) vgl. VVDStRL 10, 1952, S. 146/147; ihm schon damals Beachtung schenkend: Ipsen, ebenda, S. 172/173.

3) so auch Rittstieg, S. 401;



den Schwierigkeiten <sup>1)</sup>.

Hinzu kommt, daß das Modell soziale Marktwirtschaft durch eine bereits zu Beginn der 50er Jahre einsetzende affirmative Verfassungsauslegung auch rechtlich abgesichert wurde; diese Auslegung konnte sich gegenüber alternativen Elementen der Verfassungsinterpretation um so leichter durchsetzen, als ihre Positionen von den gesellschaftlich relevanten Kräften abgedeckt wurden <sup>2)</sup>.

In der Eigentumsfrage führte all das zu einem immer stärkeren Ausbau des privaten Eigentumschutzes <sup>3)</sup>. Die Konsequenzen stellen sich entsprechend der skizzierten Entwicklung heute so dar, daß die Realisierung von Sozialisierungsobjekten mit nicht unerheblichen Problemen sowohl praktischer als auch rechtlicher Art verbunden ist <sup>4)</sup>.

- 
- 1) vgl. Rittstieg, S. 402; Salzwedel, in: Die Verwaltung 1972, S. 11 ff will daher neue Verhältnisse im Wege einer gleichsam "weichen Überleitung" einleiten, die dem Betroffenen eine Anpassung möglich und zumutbar macht. Siehe insofern in bezug auf die Eigentumsfrage auch Sendler, DÖV 1974, S. 73 ff (83, 84).
  - 2) vgl. die frühe Kontroverse zwischen Forsthoff und Nipperdey einerseits und Ipsen, Ridder, Abendroth andererseits. Ipsen, Das Grundgesetz in seiner Vorläufigkeit, S. 186 ff; Ridder, in: VVDStRL Heft 10, 1952; Abendroth in: Festschrift für Bergstraesser; Forsthoff, VVDStRL 12, 30 ff; Nipperdey, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, S. 251 mit w.N. Am Bsp. der Art. 14 GG und 15 GG hat Hartwich, Sozialstaatspostulat, die damalige Diskussion um affirmative bzw. alternative Elemente der Verfassungsinterpretation aufgearbeitet. Zu den Restaurationsbemühungen siehe ferner Seifert.
  - 3) dazu Hartwich, Sozialstaatspostulat, insbes. S. 281 ff; Däubler, Eigentum, S. 141 ff (153 ff); Winter, Sozialisierung, S. 19 Anm. 32, vermutet hierin die ratio der Bemerkung Ridders. Sie fuße darauf, daß der Eigentumsschutz nicht abnehme, sondern gerade übermächtig werde.
  - 4) für Stein, Staatsrecht, S. 170, ist "heute schon klar, daß der Weg des Art. 15 GG nicht beschriftet wird". Thomas Dehler (FDP) war bereits im Jahre 1960 der Überzeugung, Art. 15 GG sei auf jeden Fall geistig, wirtschaftlich und

gesellschaftlich überholt und müsse daher eliminiert, er müsse aufgehoben werden, nach Kremendahl/Meyer, S. 85. Preuß, S. 98, meint sogar, daß angesichts der Kommentierung in herrschenden Handbüchern der Eindruck gewonnen werden könne, Art. 15 GG sei lediglich zwecks legitimatorischer Funktion für bestimmte "ökonomische Theorien" in das Grundgesetz aufgenommen worden, ohne die Möglichkeit ihrer Realisierung zu bieten.

Eine Entwicklung, die Ridder bereits 1951 prophezeit <sup>1)</sup> und an die er seine Bemerkung geknüpft hatte, Art. 15 GG könne bei Nichtbenutzung obsolet werden. Demgemäß ist Ridders These nicht in einem normativen Sinne der Außerkraftsetzung des Art. 15 GG, sondern lediglich im Sinne einer evtl. Unausführbarkeit zu verstehen <sup>2)</sup>. Im übrigen wäre die Ansicht einer temporären Verzehrung <sup>3)</sup> des Art. 15 GG im Sinne eines "obsolet werdens" aus verschiedenen anderen Gründen unhaltbar. Eine nur für eine Übergangszeit gedachte Norm wäre systematisch bei den Art. 116 ff GG untergebracht worden, und, wenn es sich bei Art. 15 GG nur um eine Grundsatzentscheidung anlässlich des staatlichen Neubeginns gehandelt hätte, hätte die Norm zum Beispiel in der Nachbarschaft zu Art. 139 GG einen angemesseneren Platz gefunden <sup>4)</sup>. Gegen die Erwägung Ridders spricht weiter der Wortlaut des Art. 15 GG, der keine Anhaltspunkte für eine zeitliche Begrenzung der Überführung von Rechtsobjekten in Gemeineigentum enthält <sup>5)</sup>.

---

1) vgl. VVDStRL 10, 147: Der Gesetzgeber jedenfalls muß sich entweder zum Handeln entschließen und sich dabei darüber klar sein, daß seine Entscheidungen nicht rückgängig gemacht werden können; oder er handelt nicht, dann muß er damit rechnen, daß er vielleicht später nicht mehr handeln kann oder mit solchen Gesetzen verfassungswidrig handeln würde, was ihm unter Umständen die Stelle zu bescheinigen hätte, die sich ohnehin wegen ihrer politisch weittragenden Rechtsentscheidungen in einer denkbar prekären Lage befindet. In diesem Sinne ferner Rupp, S. 41 Anm. 68, wenn er Art. 15 GG als Norm von "weichenstellender Fundamentalbedeutung" bezeichnet.

2) so auch Rittstieg, S. 401.

3) Ausdruck von Ipsen, VVDStRL 10, 1952, S. 173.

4) Benda, S. 357.

5) In diesem Sinne auch M/K, Art. 15 GG, S. 459; M/D, Art. 15 GG Rdn. 5; im Ergebnis ebenfalls zustimmend BK Art. 15 GG Rdn. 19. Nach Pernthaler, Mitbestimmung, S. 126, enthält Art. 15 GG jedenfalls eine noch formal geltende Ermächtigung des Gesetzgebers.

Zudem fehlt es in concreto an einem akzeptablen Maß, nachdem die von Ridder vermutete "relativ kurze Frist" zu bemessen ist <sup>1)</sup>. Gerade in dieser Frage bestehen unterschiedliche Vorstellungen, wie eine gegenteilige Ansicht zeigt, wonach das Grundgesetz vielmehr mit einer langen Periode der Umwandlung der bestehenden Gesellschaft in diejenige der sozialen Demokratie rechne und eben deshalb die dauernde verfassungsrechtliche Möglichkeit des sozialentwährenden Eingriffs <sup>2)</sup> in die Eigentumsordnung eröffne <sup>3)</sup>. Daß für Ridder selbst die verhältnismäßig kurze Zeit, von der er 1951 ausging, auch 1975 noch nicht verstrichen war, ergibt sich - ohne Distanzierung von seiner früheren Meinung - aus dem Satz in seinem Buch "Die soziale Ordnung des Grundgesetzes": Erhalten geblieben sind dem GG ferner mit dem entsprechenden überkommenen Wortlaut die sozialstaatlich transformierbaren Elemente des Eigentumsartikels (Art. 14); sowie die Zulässigkeit der Sozialisierung der in Art. 15 genannten Gegenstände <sup>4)</sup>. Auch eine vermehrte Privatisierungstendenz <sup>5)</sup> kann Art. 15 GG nicht obsolet werden lassen. Denn die Privatisierung läuft zwar der Sozialisierung zuwider, stellt aber kein Verfassungsprinzip dar, sondern nur eine wirtschaftspolitische Maßnahme. Dieser gegenüber verhält sich aber das Grundgesetz neutral, indem es gerade keine Entscheidung zugunsten eines bestimmten Systems getroffen hat <sup>6)</sup>.

---

1) M/K, S. 459; von Plessen, S. 90.

2) in Anlehnung an die Entwährungslehre von Lorenz v. Stein bezeichnete Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 125/138, den Sozialisierungseingriff im Unterschied zur Enteignung als "Sozialentwährung".

3) Sultan/Abendroth, S. 88

4) vgl. Ridder, ebenda S. 46. Darauf weist auch Wahsner auf S. 150 hin.

5) hierzu Ridder, Soziale Ordnung, S. 102, 103.

6) Offermann-Clas, S. 103; BK, Art. 15 GG, Rdn. 20

So bezeichnete auch das BVerfG im Investitionshilfeurteil das Wirtschaftssystem der "sozialen Marktwirtschaft" z. B. zu Recht als eine zwar "nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche" <sup>1)</sup>.

Ein weiteres Argument ergibt sich zudem aus der Beziehung des Art. 15 GG zum Sozialstaatsprinzip gem. den Art. 20 und 28 GG. <sup>2)</sup>

Nicht nur die Sozialbindung des Eigentümers, sondern auch die Sozialisierung ist in einem "funktionellen Zusammenhang" mit der Sozialstaatsklausel zu sehen <sup>3)</sup>. Das bedeutet, wie die soziale Pflichtenbindung ist auch die Sozialisierung als partikuläre Abspiegelung, als Form der "Realisierung" <sup>4)</sup> oder "Konkretisierung" <sup>5)</sup> des Sozialstaatsprinzips aufzufassen, als Instrument des Staates bei der Wahrnehmung seiner sozialstaatlichen Aufgaben <sup>6)</sup>. Sieht man aber die Sozialisierung als partielle Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips, so muß auch Art. 15 GG als Teil des Art. 20 GG Art. 79 Abs. 3 GG unterfallen und aus diesem Grunde von einer Verfas-

---

1) BVerfGE 4, 7 (18).

2) allgemein zum Sozialstaatsprinzip: Schreiber, Wege, S. 156 ff.

3) siehe dazu insbesondere Hamann, Art. 15 GG, S. 299 und M/D Art. 15 GG Rdn. 15; Klein, Eigentumsbindung, S. 4. A.A. Gebauer, S. 321; auch Flume, VVDStRL 10, S. 157, äußert Bedenken.

4) vgl. Brinkmann, Art. 15 GG I 2a; ferner zustimmend Ipsen, VVDStRL 10 (1952), 102 ff., Hamann S. 300.

5) so Hamann, Art. 15 GG, S. 299; s. ferner Huber, DÖV 1956, 101, sowie Krüger, Sozialisierung, S. 282 und Scheuner, Grundlagen, S. 70.

6) Schwerdtfeger, S. 245

sungsänderung ausgenommen bleiben <sup>1)</sup>. Art. 15 GG hat also keineswegs seine beachtenswerte verfassungsrechtliche Bedeutung eingebüßt. Die Vorschrift steht vielmehr nach wie vor dem Gesetzgeber in vollem Umfange zur Verfügung <sup>2)</sup> und ist somit Maßstab für die Beurteilung einer Sozialisierung von Grund und Boden <sup>3)</sup>.

- 
- 1) vgl. Ipsen, VVDStRL 10 (1952), S. 102 ff;  
Diester, S. 52; Hamann, Art. 15 GG S. 301;  
Sultan/Abendroth, S. 88.

Nach dieser Auffassung wäre der gescheiterte Vorstoß einer Entfernung des Art. 15 GG aus dem Grundgesetz in der Dritten Wahlperiode des Bundestages - Entwurf der Fraktion der FDP, Bundestag 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1336 und Sten. Ber. S. 6851 ff mit den Ausführungen von Dehler, Burgbacher und Arndt - verfassungswidrig gewesen. A.A. jedoch Forsthoff, VVDStRL 1952, Heft 12, S. 27; M/K, S. 459; Huber, S. 155/156; M/D, Art. 79 GG Rdn. 39.

- 2) BK, Art. 15 GG, Rdn. 22; ebenso M/D, Art. 15 GG Rdn. 4 ;  
Wertenbruch, Eigentum und Bodenrecht, S. 68; Dicke,  
Art. 15 GG, Anm. 28; Ramm, JZ 1972, S. 143.  
Zum gleichen Ergebnis kommt R. Wahsner, S. 150:  
Voraussetzung für die Richtigkeit der Annahme Ridders aus dem Jahre 1951 sei, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse, aus denen eine Verfassungsnorm hervorgegangen und auf die sie reaktiv bezogen sei, sich so grundlegend verändert hätten, daß der reale Bezugspunkt der Norm nicht mehr existiere. Das sei aber nicht der Fall: Gesellschaftliche Basis von Art. 15 GG waren und sind die Verhältnisse der kapitalistischen Produktion, wobei die Besonderheit der Norm gerade darin liegt, daß sie über diese Verhältnisse hinausweist in die Zukunft einer sozialistischen Wirtschaftsordnung. Nur durch die Aufhebung der kapitalistischen Produktionsweise gerade auf dem durch Art. 15 GG eröffneten Weg der Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln, nicht aber umgekehrt durch Nichtgebrauch dieser Norm, könnte also ein - sicher nicht auf kurze Frist bemessener - gesellschaftlicher Prozess in Gang gesetzt werden, mit dessen Abschluß Ridders Grundthese ihre Wahrheit in der Realität erweisen würde, daß nämlich Art. 15 GG durch Selbstverzehr obsolet geworden ist.
- 3) Im übrigen betonte Ballerstedt, Grundrechte und Grundpflichten, S. 85/86, mit Recht, daß eine Parlamentsmehrheit, wenn sie aufgrund von Art. 15 GG zu einer Sozialisierung schreiten wollte, sich durch die Argumentation Ridders nicht davon abhalten lassen dürfte.



## 2. Grund und Boden als Sozialisierungsobjekt

Art. 15 GG beinhaltet den Begriff Grund und Boden als einen der sozialisierungsfähigen Gegenstände. Diese beiden teilweise synonymen Bezeichnungen werden im Sprachgebrauch häufig gemeinsam verwendet. Einmal um den umfassendsten Begriffsinhalt zu umschreiben, zum anderen auch zur Betonung von Bedeutung und Wert des Gegenstandes. Obwohl beiden Worten ein gemeinsamer Begriffsinhalt eigen ist, kann ein Unterschied - wenn man einen solchen machen will - darin gesehen werden, daß "Grund" die Erdoberfläche mehr vom Menschen her in rechtlicher und gesellschaftlicher Sicht meint, etwa in den Begriffen: Grundstück, Grundverkehr, Grundbuch, Baugrund, Grundsteuer und Grundrente. "Boden" hingegen ist häufig die Bezeichnung für die Erdoberfläche, gleichsam von unten her gesehen, in Aufbau und wirtschaftlicher Verwendbarkeit, etwa in den Wortverbindungen Bodennutzung, Bodenschätze, Erdboden, Bodenrecht, Bodenschätzung, Bodenreform <sup>1)</sup>. Krüger <sup>2)</sup> meint allerdings, daß die Formel Grund und Boden - einer alten Tradition der deutschen Rechtsprache folgend - nur um des vollen Klanges willen gewählt worden sei und der Zweifelhait des Ausdrucks eine sachliche Bedeutung nicht innewohne <sup>3)</sup>.

Die h. M. definiert den Begriff "Grund und Boden" in Art. 15 GG als "Grundstücke aller Art einschließlich ihrer Bestandteile (§§ 93, 94 BGB) und ihres Zubehörs (§§ 97, 98 BGB), z. B. bei forstwirtschaftlichen Grundstücken des Baumbestandes,

---

1) Kühne, S. 13.

2) Sozialisierung, S. 305.

3) für Brinkmann, Art. 15 GG, 1, a, erklärt dies zwar die Wahl des Ausdrucks "Grund und Boden", rechtfertigt sie aber nicht. Statt von einem der beiden Wörter abzusehen, erscheint es ihm besser, für beide den Begriff "Grundeigentum" zu setzen.

bei Industrieanlagen der Gebäude und der dazugehörigen Maschinen." <sup>1)</sup>

Wie sich im Verlauf der Untersuchung zeigen wird, führt bereits diese Gleichsetzung des Ausdrucks Grund und Boden mit dem bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff zur Errichtung verschiedenster Hürden, welche die Verwirklichung eines Projektes Bodensozialisierung erschweren bzw. beschränken. Das beträfe einmal die Höhe der Entschädigungsleistungen, die aufzubringen wären, zum anderen wäre fraglich, ob insoweit eine Sozialisierung nicht tatsächlich "die Freiheit der Person und Unverletzlichkeit des Privateigentums" verletzt würde. Die Grund und Boden-Definition der h. M. scheint aber selbst bei ihren Verfechtern ein gewisses Unbehagen zu erwecken, denn es heißt bei ihnen weiter: "Maßgebend sei nicht der bürgerlich-rechtliche Grundstücksbegriff, sondern die in der Formulierung zum Ausdruck kommende Einengung auf den Boden als begrenzter Teil der Erdoberfläche." Aus dieser Einsicht folgern sie, daß sich Art. 15 GG nicht auf grundstücksgleiche Rechte (wie z. B. Erbbaurechte, Bergwerkseigentum usw.) und nicht auf die in § 96 BGB genannten Rechte erstreckt <sup>2)</sup>.

Die vorherrschende Interpretation des Begriffs "Grund und Boden" überrascht, weil sie dem eindeutigen Wortlaut des Art. 15 GG widerspricht, der eben von "Grund und Boden" spricht und gerade nicht den terminus technicus "Grundstück" verwendet. Zwar kann den veröffentlichten Grundgesetz-Materialien zu dieser Frage nichts entnommen werden, doch spricht die Situation zur Zeit der Entstehung des

---

1) so M/D Art. 15 GG Rdn. 11;  
Hamann, S. 301;  
BK Art. 15 GG Rdn. 26.

2) vgl. die in der vorhergehenden Anm. genannten Autoren.

Grundgesetzes eher gegen die Ansicht der herrschenden Meinung. Bekanntlich strömten als Folge des zweiten Weltkriegs Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Westen und mit weiteren Millionen war zu rechnen <sup>1)</sup>. Für ihre Unterbringung in Wohnungen und Betriebsstätten wurde Grund und Boden benötigt. Hinzu kam die Notwendigkeit des Neuaufbaus der bombengeschädigten Städte. Zur Lösung der dadurch aufgeworfenen Probleme mußte dem Gesetzgeber ein breites bodenrechtliches Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden <sup>2)</sup>. Unter anderem aus diesem Grunde wurde Art. 14 GG in Abs. 2 mit der Allgemeinwohlklausel versehen, wobei man bekanntlich vor allem die Bodenordnung im Auge hatte <sup>3)</sup> und durch die Aufnahme von Grund und Boden in Art. 15 GG <sup>4)</sup> deren Sozialisierungsmöglichkeit eröffnet. Wie wir bereits sahen, war aber in bezug auf die Bodensozialisierung eine der wichtigsten Gedanken und Forderungen der früheren Bodenreformer gerade die "Kommunalisierung des Bodens unter

---

1) Herbert K. R. Müller, in Knirsch, S. 105, spricht von insgesamt 15 Millionen.

2) Herbert K. R. Müller, in Knirsch, S. 105, meint daß die Väter des Grundgesetzes rechtzeitig die Gefahren erkannt hätten, die durch die zu erwartende Übernachtungsfrage nach Boden heraufbeschworen werden konnte und hätten offenbar ähnliche Exzesse auf dem Gebiet der Bodenspekulation befürchtet, wie sie im vergangenen Jahrhundert aufgetreten waren. Ferner hätten sie Mißtrauen gegenüber der Haltung der privaten Bodeneigentümer gehegt.

3) vgl. o. S. 6 Anm. 1.

4) in der 8. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 7. 10. 1948, vgl. BK Art. 15 GG I, Rdn. 3

Trennung von Bauwerk und Boden". <sup>1)</sup> Es ist kaum anzunehmen, daß die Vorstellungen der Bodenreformer dem Verfassungsgeber unbekannt waren. Im Gegenteil, viel wahrscheinlicher ist, daß die Väter des Grundgesetzes mit diesen Reformvorschlägen vertraut waren und deshalb bewußt den Begriff "Grund und Boden" in Art. 15 GG inkorporierten, nicht aber den vom Bedeutungshinhalt her ebenfalls bekannten Ausdruck "Grundstück". Danach ist also zumindest nicht nur der bürgerlich-rechtliche Grundstücksbegriff unter "Grund und Boden" im Sinne des Art. 15 GG zu verstehen <sup>2)</sup>, sondern eher "die feste Erdoberfläche, soweit sie menschlicher Herrschaft in wirtschaftlicher und rechtlicher Beziehung zugänglich ist." <sup>3)</sup>

Diese extensivere Auffassung vom Begriff "Grund und Boden" wird auch am ehesten den zur Zeit der Grundgesetzentstehung herrschenden politischen Verhältnissen gerecht, die aufgrund der im parlamentarischen Rat bestehenden Kräftekonstellation nur die Verabschiedung eines Verfassungstextes ermöglichten, der alle Entwicklungsmöglichkeiten offenließ und nur den von niemandem bestrittenen Grundkonsens über eine prinzipielle und unwiderrufliche Distanzierung vom

---

1) zuletzt zusammengefaßt in den "Richtlinien für die Neugestaltung des bürgerlichen Rechts des deutschen Bodens und der Gebäude" in Eingaben des Bundes Deutscher Bodenreformer vom 14. 3. 1938 und 25. 4. 1938 an den Reichsminister der Justiz, vgl. Jahrbuch der Bodenreform, Bd. 33, S. 65 ff (71).

2) a. A. Maunz, DÖV 1975, S. 6: Art. 15 GG ermöglicht nur die Totalentziehung des (Boden-)Eigentums.  
Ebenso wohl Dietrich, in: Brede u.a., S. 246, 247.

3) Kühne, S. 11.  
Auch der SPD-Vorschlag "Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG" geht von einer Trennung des Bodens vom Bauwerk aus, vgl. Materialien, S. 11/12.  
Ebenso Peters, S. 124.

Nationalsozialismus sowie über die Sozialstaatlichkeit in sich aufnahm <sup>1)</sup>. Durch die Einreihung nicht des Begriffs "Grundstück" sondern des Ausdrucks "Grund und Boden" als Gegenstand der Sozialisierung in Art. 15 GG war somit auch auf dem Bodensektor dafür gesorgt, daß die "Offenheit des Grundgesetzes für unterschiedliche Formen gesellschaftlicher Neugestaltung" <sup>2)</sup> gewahrt blieb. Und eine weitere Erwägung spricht noch für die hier vertretene Begriffsdefinition. Nach einem vom SPD-Abgeordneten Carlo Schmid vorgetragenen Entwurf, sollte die Verfassung nur das der persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum gewährleisten, das sonstige Eigentum jedoch ausschließlich dem Schutze des Gesetzgebers überlassen bleiben <sup>3)</sup>, mithin also das den persönlichen Bereich übersteigende und in den öffentlichen hereinragende Eigentum. Mit diesem Vorschlag drang die SPD jedoch nicht durch <sup>4)</sup>. Die sozialistischen Parteien mußten sich im Kompromißweg mit dem Sozialisierungsvorbehalt des Art. 15 GG zufrieden geben, in dem sie die den persönlichen Bereich sprengenden, gemeinwichtigen Gegenstände zur legalen Durchsetzung ihrer Vorstellungen aufnehmen ließen.

Da nun beispielsweise ein Eigenheim oder eine Wohnung zweifellos zur persönlichen Lebenshaltung gezählt werden

---

1) vgl. dazu Däubler, Eigentum, S. 147 ff;  
ders. Mitbestimmung, S. 150 und 158 ff.

2) Däubler, Eigentum, S. 149.  
Dazu vgl. auch unten S. 191.

3) siehe den Bericht in JÖR 1, 145

4) die von Heuss (FDP) formulierten Einwände zielten auf die völlige Unbestimmtheit des Begriffs "persönliche Lebensführung" und auf die unberechtigte Disqualifizierung von Reichtum schlechthin, der doch "Voraussetzung für Wirtschaft und Kultur" sei. Da auch Kroll (CDU) "willkürliche" Eingriffe des Gesetzgebers befürchtete, verfiel der Vorschlag der SPD bei Stimmengleichheit der Ablehnung, vgl. Däubler, Eigentum, S. 150; JÖR 1, S. 146; dazu ausführlich auch Chlosta, S. 103 ff (109 ff).

muß <sup>1)</sup>, kann daraus der Schluß gezogen werden, daß diese Gegenstände nicht der Sozialisierungsbefugnis unterfallen sollten, sondern zumindest insoweit nur der Boden als solcher ohne das darauf errichtete Bauwerk, wobei unbestritten war, wie auch schon der historische Rückblick zeigte, daß Grund und Boden eine eminente gesellschaftliche Bedeutung besitzen.

Zuletzt ist noch auf die Art des Grund und Bodens einzugehen, von dem in Art. 15 GG die Rede ist. Wohl in Erinnerung an die Bodenreformgesetze der Besatzungsmächte, welche nur den agrarischen Sektor betrafen, vertrat nämlich Jerusalem <sup>2)</sup> - soweit ersichtlich als einziger - die Ansicht, Grund und Boden im Sinne des Art. 15 GG und des Art. 74 Ziffer 15 GG sei offensichtlich nur der landwirtschaftlich genutzte Boden. Schmidt-Aßmann <sup>3)</sup> betonte demgegenüber, daß bei der Schaffung von Art. 15 GG auch an städtebauliche Belange gedacht worden sei, also an städtischen Boden <sup>4)</sup>.

Die Anregungen des Abgeordneten Schmid in der 8. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 7. 10. 1948, Grund und Boden als Objekt möglicher Vergesellschaftung in Art. 15 GG auf-

---

1) so auch Däubler, Eigentum, S. 209.

Beim Grund und Boden rechnet er nur die im Interesse anderer beschränkte Nutzung dem persönlichen Eigentum zu, vgl. a.a.O. S.211.

2) in: NJW 1950/210 (211).

3) Grundfragen, S. 297 mit Anmerkung 6

4) die Übergänge von landwirtschaftlich genutztem Boden und städtischem Boden sind im übrigen fließend. Das beweist der "Verstädterungsprozeß" mit der Folge des Rückgangs landwirtschaftlich genutzter Flächen, dazu Gewos - Gutachten, S. 22 ff und 24 ff. Daß eine Bodenreform gerade auch agrarische Flächen betreffen muß, zeigt die Tatsache, daß zu den beklagten Zuständen auf dem Bodensektor auch die Bodenpreissteigerungen hervorgerufen durch Umwidmungen von Ackerland in Bauland zählen, Maßnahmen, die die zunehmende Verstädterung mit sich bringen.



zunehmen, müßten nämlich im Zusammenhang mit den Ausführungen desselben Abgeordneten in der gleichen Sitzung zur Entschädigungshöhe bei der klassischen Enteignung gesehen werden, die ausdrücklich die städtebaulichen Belange hervorheben <sup>1)</sup>. Bestätigt wurde diese Sicht wiederum durch die nachkriegszeitliche Lage auf dem Gebiet des Bodenwesens, wo es primär um den sinnvollen Aufbau der Städte <sup>2)</sup> und nicht nur, wie bei den ersten Bodenreformgesetzen der Besatzungsmächte, um die Zerschlagung und Neuverteilung von agrarischem Großgrundbesitz ging.

Wenn schon nach dem Vorhergesagten eine Einschränkung hinsichtlich der Art des sozialisierungsfähigen Bodens unvertretbar ist, so folgt dies insbesondere auch aus dem Wortlaut des Artikels, wo - anders als in einigen bodenrechtlichen Bestimmungen in den vor dem Grundgesetz verabschiedeten Länderverfassungen - <sup>3)</sup> ohne jede Differenzierung von "Grund und Boden" die Rede ist, der in Gemeineigentum überführt werden könne. Wenn nun nur der landwirtschaftlich genutzte Boden in Art. 15 GG gemeint sei, so hätte dies der Verfassungsgeber - allein schon im Hinblick auf die insoweit unterscheidenden Landesverfassungen - besonders kenntlich gemacht. <sup>4)</sup>

---

1) Sten. Prot. S. 64 ff, vgl. JÖR, Vd. 1, S. 149, 150.

2) vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Schmid, in JÖR, Bd. 1, S. 150.

3) s. z. B. Art. 42 der hess. Verf.  
Art. 55 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes oder  
Art. 45 der brem. Verf., abgedruckt in: Fülleln und Goldmann, JuRA.

4) die Sozialisierungsmöglichkeit städtischen Bodens wird denn auch allgemein als selbstverständlich angesehen, beispielsweise auch von Westermann, S. 62; Rübner, JuS 1973, S. 593. Beide wollen lediglich das Ausmaß, in dem städtischer Boden sozialisiert werden dürfe, beschränken.  
Vgl. insoweit auch die Diskussionsbeiträge auf dem 49. Dt. Juristentag, die ausnahmslos von einer Sozialisierungsfähigkeit auch des städtischen Bodens ausgehen.

3. Die Tatbestandsmerkmale "zum Zwecke der Vergesellschaftung", "Gemeinwirtschaft", "Gemeineigentum" und "die anderen Formen der Gemeinwirtschaft"

Eine Bodensozialisierung kann nur <sup>1)</sup> zum Zwecke der Vergesellschaftung durch Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft erfolgen. Es fällt auf, daß Art. 15 GG, obwohl allgemein als der Sozialisierungsartikel bezeichnet, den Begriff "Sozialisierung" <sup>2)</sup> selbst nicht enthält. Das hat einmal seinen Grund darin, daß man bei den Grundgesetzberatungen mit dem Hinweis auf die Entwicklung in der SBZ statt "Sozialisierung" eine "neutralere Formulierung" vorzog und deshalb die Ausdrücke "Gemeinei-

---

1) vgl. Lehmkuhl, S. 69

2) der Begriff entstand Ende des 19. Jahrhunderts. Zu seinem Stammbaum gehören das lateinische Beiwort "socialis", der von Hugo Grotius geprägte Begriff "appetitus socialis" - das Aufeinanderzu der Menschen -, das von den französischen Moralisten gebrauchte Wort "Sociabilité" im Sinn einer Disposition des Menschen zur Geselligkeit sowie das noch ohne besondere Bedeutung, nur als Gegensatz zum "Individualismus" oder zur "personalité" verwendete Wort Sozialismus, Hedemann, S. 285.

Der Ausdruck "Sozialisierung" taucht z. B. in einer italienischen Schrift von 1893 (Di Fratta, La socializzazione della terra) und in einer französischen von 1900 (Solvay, La libre socialisation des moyens de production, Annales de l'Institut des sciences sociales VII) auf, vgl. Hedemann S. 286, Anm. 6. Zunächst führte der Begriff Sozialisierung allerdings neben dem damals fast ausschließlich gebrauchten Wort "Nationalisierung" ein ausgesprochenes Schattendasein. In Deutschland entwickelte er sich jedoch allmählich zu dem vorherrschenden "terminus technicus", während in anderen Staaten, z. B. Frankreich und England, an der Bezeichnung Nationalisierung festgehalten wurde, vgl. Hedemann, S. 285, 286.

gentum" sowie "Gemeinwirtschaft" in das Grundgesetz aufnahm <sup>1)</sup>.

Ursächlich war ferner die Komplexität des Begriffs Sozialisierung <sup>2)</sup>. Er schillert in vielerlei Bedeutungen und wird aus den verschiedensten Blickwinkeln betrachtet <sup>3)</sup>, so daß schon in den zwanziger Jahren festgestellt wurde: Das Wort Sozialisierung ist zur Münze ohne Prägung, fast zur Spielmarke geworden, die alles mögliche bedeuten kann <sup>4)</sup>. Unter diesen Umständen umriß man in Art. 15 GG wenigstens die Gegenstände und deutete die Rechtsform an: Danach soll eine Überführung <sup>5)</sup> von Grund und Boden etc. "zum Zwecke der Vergesellschaftung" in "Gemeineigentum" oder "in andere Formen der Gemeinwirtschaft" erfolgen können. Doch sind

---

1) Niclauß, S. 203.

Andere Begründungen in bezug auf die Aufnahme des Begriffs "Gemeinwirtschaft" werden gegeben von v. Mangoldt in VVDStRL, 10, S. 153: Es handele sich um eine Anregung aus den Kreisen der Industriellen. Die Hereinnahme des Begriffs sei erst zu einem ziemlich späten Zeitpunkt geschehen, zu dem man sich nicht mehr viel davon versprach, die Diskussion über diesen Artikel noch einmal aufzunehmen und damit noch einmal alle Fragen aufzurollen. Krüger, Sozialisierung, S. 269, Anm. 10, meint, daß die Wendung nur durch Zufall, nämlich aus Rücksicht auf Art. 74 Ziff. 15 GG in den Text des Art. 15 GG hineingekommen sei.

2) dazu Winter, Sozialisierung, S. 9 ff; Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 130 - 134. Allerdings ging die Ansicht fehl, der Begriff Sozialisierung sei kein juristischer, sondern ein soziologischer oder nationalökonomischer, und müsse daher vom Verfassungsgeber vermieden werden, vgl. Niclauß, S. 203; BK, Art. 15 GG Rdn. 1; M/D Art. 15 GG Rdn. 1. Man übersah dabei, daß Begriffe schon dann zu Rechtsbegriffen werden, wenn sie in einem Gesetz verwendet werden, vgl. M/D, Art. 15 GG Rdn. 1.

3) vgl. Nell-Breuning, in: Staatslexikon der Görres Gesellschaft, Bd. 7, Sp. 295.

4) Göppert, S. 313.

5) unter Überführung ist nichts anderes als Umgestaltung, Umformung zu verstehen, s. Ipsen, VVDStRL, 10, 1952, S. 117, 123.

diese Begriffe nicht viel eindeutiger als der Ausdruck Sozialisierung, da auch sie in mehreren Wissenschaftsreichen und politischen Zielsetzungen unterschiedlichster Richtung bekannt sowie geprägt sind von außerjuristischen Modellvorstellungen und historischen Vorbildern <sup>1)</sup>.

Gleichwohl ist es möglich, die Begriffe mit Konturen zu versehen, indem man Kriterien herausarbeitet, die den Begriffen innewohnen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß die Sozialisierungsermächtigung auf diese Weise nicht über Gebühr eingeschränkt wird <sup>2)</sup>.

---

1) vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 132 bzw. 134. Zur Vergesellschaftung vgl. die Hinweise bei Rittig, HdwbSozWiss, Bd. 9, (1956), Sp. 455; Nell-Breuning, Staatslexikon, Bd. 7, Sp. 295. Zum Gemeineigentum und zur Gemeinwirtschaft siehe beispielsweise: Ballerstedt, Der Begriff des Gemeineigentums, 1952; Heyers; Ritschl, Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, 1931;.

2) s. Schwerdtfeger, S. 243, Fußnote 617.

a) Das Tatbestandsmerkmal "Zum Zwecke der Vergesellschaftung"

Der "Zweck der Vergesellschaftung" <sup>1)</sup> wird zumeist in der strukturellen Umwandlung (Änderung) der Wirtschaftsverfassung <sup>2)</sup> oder der evolutionären <sup>3)</sup> Um- und Weiterbildung der überlieferten Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialverfassung <sup>4)</sup> erblickt. Dies sind sicher von einer Sozialisierung beabsichtigte Zwecke. Es ist aber festzustellen, daß mit dem Umgestaltungszweck lediglich die Hauptfolge, die ja selbst auch zweckbestimmt ist, als Zweck der Vergesellschaftung herausgestellt wird <sup>5)</sup>. In richtiger Auslegung entspricht der Ausdruck "Zum Zwecke der Vergesellschaftung" aber nur Ausdrücken wie "Zum Zwecke der Klarstellung, der Beurteilung" und so fort. Er meint Vergesellschaftung selbst als Zweck, nicht den, welchen sie hat. Weil nun aber mit Vergesellschaftung und Überführung in Gemeineigentum oder in

- 
- 1) die Worte "Zum Zwecke der Vergesellschaftung" wurden vom parlamentarischen Rat eingefügt, um die Überführung in Gemeineigentum gem. Art. 15 GG von der Enteignung gem. Art. 14 Abs. III GG abzuheben, durch welche auch "Gemeineigentum" entstehen könne, vgl. BK Art. 15 GG I, 3 f, g.
  - 2) Schmid, JöR, S. 154/155;  
vgl. weiter BK - Abraham, Art. 15 GG, Satz 2,1;  
Model-Müller, Art. 15 GG, Anm. 3;  
Huber, S. 157.
  - 3) vgl. M/K S. 462, da die Umwandlung nur auf legalem Wege und gegen Entschädigung zulässig sei und der Sozialisierung so die revolutionäre Spitze abgebrochen worden sei. Art. 15 GG als revolutionäre Umwandlung sehen Weber, NJW 1950, S. 402 und Apelt, NJW 1949, S. 482, dagegen Krüger, Sozialisierung, S. 282.
  - 4) M/K S. 462.  
Ipsen, VVDStRL 10, 1952, S. 105, meint, daß Art. 15 GG auf die Neuverfassung des Eigentums ziele.
  - 5) Brinkmann, Art. 15 GG I, 2, B beta.

andere Form der Gemeinwirtschaft dasselbe zum Ausdruck kommt, so ist nicht mehr gesagt, als daß zum Zwecke der Vergesellschaftung vergesellschaftet werden kann. Damit ist jene Wortverbindung überflüssig. Ihr Fortfall ändert am sachlichen Gehalt des Satzes 1 des Art. 15 GG nichts <sup>1)</sup>. Die Stimmigkeit dieser Interpretation zeigt der Umstand, daß die Begriffe Vergesellschaftung und Sozialisierung von vielen Kommentatoren gleichgesetzt werden <sup>2)</sup>, Sozialisierung aber mit Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft umschrieben wurde <sup>3)</sup>. Die wesentlichen Zwecke der Vergesellschaftung ergeben sich also allein aus den Begriffen Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft.

#### b) Die "Gemeinwirtschaft"

Als Formen der Sozialisierung sieht Art. 15 GG die Überführung in das "Gemeineigentum" und die "andere Formen der Gemeinwirtschaft" vor. Davon ist die Gemeinwirtschaft das umfassendste, das neben dem Gemeineigentum auch andere Formen umschließt <sup>4)</sup>.

---

1) Brinkmann, Art. 15 GG, I 2 b alfa;  
so wohl auch Ridder, Soziale Ordnung, S. 104.

2) M/K, S. 459, Dicke, Art. 15 GG, Rdn. 7;  
Model-Müller, Art. 15 GG, Anm. 3 a E.

3) vgl. o. S. 95, 96.

4) Brinkmann, Art. 15 GG, I 2 d;  
vgl. ebenfalls M/K S. 468;  
M/D Art. 15 GG, Rdn. 19;  
Krüger, Sozialisierung, S. 287;  
JöR, nF Bd. 1, 1951, S. 156



Der Ausdruck Gemeinwirtschaft wurde zu Beginn der Sozialisierungsgesetzgebung von 1919 gebraucht, als die Regierungserklärung vom 13. 2. 1919 von "Wirtschaftszweigen, die in gemeinwirtschaftliche Bewirtschaftung zu übernehmen sind" sprach <sup>1)</sup>, und von dieser Zeit an wird "Überführung in Gemeinwirtschaft" gemeinhin als Sozialisierung verstanden <sup>2)</sup>.

Gemeinwirtschaft ist nicht ein Wirtschaftssystem oder gar nur ein bestimmtes Wirtschaftssystem <sup>3)</sup>.

Zwar ist es denkbar, daß eine Volkswirtschaft durchweg gemeinwirtschaftlich organisiert ist; in diesem Ausnahmefall kann von einem "System der Gemeinwirtschaft" gesprochen werden <sup>4)</sup>. Im Regelfall bezeichnet und bedeutet Gemeinwirtschaft aber nicht dies, sondern nur eine bestimmte Zweckbestimmung oder beziehungsweise und Organisationsform von Unternehmen. Je nachdem, ob nur auf die Zweckbestimmung oder aber auf die Zweckbestimmung und die Organisationsform abgestellt wird, unterscheidet man die Gemeinwirtschaft im weiteren und die Gemeinwirtschaft im engeren Sinne. In jeder der beiden Erscheinungsformen ist Zweckbestimmung der Gemeinwirtschaft die optimale Bedarfsdeckung ohne Gewinnabsicht. Bei der ersten Erscheinungsform, der Gemeinwirtschaft im weiteren Sinne, genügt das Kriterium der Zweckbestimmung; bei der zweiten Erscheinungsform, der Gemeinwirtschaft im

---

1) siehe Friedländer, Art. 156 WRV -Sozialisierung. Der Ausdruck selbst stammt von W. v. Moellendorf, der 1919 Staatssekretär des Reichswirtschaftsministeriums war, nach Lehmkuhl, S. 73 Anm. 3.

2) Lehmkuhl, S. 74.

3) so aber Huber, S. 168 (mit Belegen).  
Unter Berufung auf ihn ebenso M/K, S. 468.

4) BK, Art. 15 GG, Rdn. 7.

engeren Sinne, kommt zu der Zweckbestimmung als weiteres Kriterium eine Organisationsform von Unternehmen hinzu, die in besonderem Maße die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt. Diese Organisationsform kann öffentlichrechtlich oder privatrechtlich sein <sup>1)</sup>.

Der Art. 15 GG kann nur die Gemeinwirtschaft im engeren Sinne meinen, denn als Rechtsnorm darf er sich nicht in der bloßen Stellungnahme zu einer Zweckbestimmung erschöpfen, sondern muß, wenn er die Überführung konkreter Vermögen Gegenstände regeln will, die rechtliche Ordnung angeben, unter der diese Gegenstände nach ihrer Überführung stehen sollen. "Überführung in die Gemeinwirtschaft" bedeutet nicht das Errichten eines gemeinwirtschaftlichen Systems, sondern nur das Festlegen einer spezifischen Zweckbestimmung und einer Organisationsform für die betroffenen Einzelunternehmen. Unter Gemeinwirtschaft im Sinne des Art. 15 GG ist daher die Verwirklichung einer spezifischen Zweckbestimmung und einer spezifischen Organisationsform des einzelnen Unternehmens zu verstehen <sup>2)</sup>.

Wenn und soweit auf die optimale Bedarfsdeckung ohne Gewinnabsicht als Zweckbestimmung der Gemeinwirtschaft abgestellt wird, weist diese keinen grundlegenden Unterschied zur sog. Marktwirtschaft auf, denn auch sie will den Markt versorgen. Gemeinwirtschaft und Marktwirtschaft unterscheiden sich daher weniger im Zweck der Bedarfsdeckung als vielmehr in den Mitteln, mit denen das Erreichen dieses Zweckes angestrebt wird <sup>3)</sup>.

Während die Marktwirtschaft die Bedarfsdeckung nur mittelbar mit Hilfe des Gewinnstrebens der Erzeuger und Händler zu

---

1) zum Vorstehenden vgl. BK Art. 15 GG, Rdn. 7

2) das Vorstehende nach BK Art. 15 GG, Rdn. 8 und Rdn. 20 a.E.

3) vgl. Mises, S. 32

erreichen sucht, verfolgt die Gemeinwirtschaft das Ziel der Bedarfsdeckung unmittelbar ohne den zusätzlichen Anreiz des Gewinnstrebens <sup>1)</sup>. Nach der vorstehenden Auffassung vom Begriff "Gemeinwirtschaft" läßt Art. 15 GG die Wahl der Organisationsform des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens ausdrücklich offen. Die Vorschrift hebt aber eine Sonderform besonders hervor: Das Gemeineigentum.

---

1) vgl. zum Vorstehenden BK Art. 15 GG, Rdn. 9; Krüger, Sozialisierung, S. 288/289.

### c) Das Gemeineigentum

Der Begriff tauchte in der Sozialisierungsgesetzgebung zum ersten Mal in Art. 156 Abs. 1 Satz 1 WRV anstelle der bisher üblichen Formel der "Überführung in Gemeinwirtschaft" auf, der in § 2 Abs. 2 Ziffer 1 des Sozialisierungsgesetzes vom 23. 3. 1919 <sup>1)</sup> verwendet worden war. Von dort fand der Ausdruck Gemeineigentum Eingang in die nach 1945 entstandenen Länderverfassungen <sup>2)</sup> und schließlich in das Bonner Grundgesetz. Zwar gab Art. 156 WRV keine nähere Begriffsbestimmung des "Gemeineigentums", doch bestand in bezug auf die Person des Rechtsträgers desselben in der Rechtslehre die herrschende Ansicht, <sup>3)</sup> daß "Gemeineigentum" an den zu sozialisierenden Objektendurch Überführung des bisherigen Privateigentums an ihnen sowohl auf das Reich oder ein Land (Verstaatlichung), auf Gemeinden oder Gemeindeverbände (Kommunalisierung) als auch durch Überführung auf speziell dazu errichtete gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltungskörper geschaffen werden konnte. Eine solche Dreiteilung fand nicht zuletzt schon ihre Berechtigung in dem geschichtlichen Zusammenhang des Art. 156 WRV mit dem Sozialisierungsgesetz von 1919, wo in § 3 Satz 1 ausdrücklich diese drei Möglichkeiten vorgesehen waren <sup>4)</sup>. Obwohl diese Dreiteilung die Annahme nahelegt, erschöpft

---

1) RGBL. S. 341.

2) vgl. z. B. Art. 160 Abs. 2 BV;  
Art. 42 und 43 Brem. Verf.;  
Art. 61 Verf. Rheinl.-Pf. und  
Art. 39 bis 41 Hess. Verf.  
In: Goldmann, JURA.

3) Anschütz, S. 725 ff.

4) siehe hierzu Ule, in: Sozialgemeinschaften, S. 10

sich die Vergesellschaftung entgegen heute bisweilen noch anzutreffender Meinung <sup>1)</sup> nicht im Wechsel der Trägerschaft des Eigentums, also nicht in der Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung. Zwar sei nur der Staat ein wahrhaftes Gemeinwesen mit ausschließlicher Bestimmtheit durch das Gemeinwohl, und die Einzigkeit des Staates innerhalb des Staatsgebietes bedeute, daß kein anderes soziales Gebilde diese Existenz und dieses Telos aufweisen könne <sup>2)</sup>, doch die Hoffnungen und Erwartungen, die man an eine bloße Ersetzung des "privaten" durch einen "öffentlichen" Eigentümer knüpfte, seien heute erschüttert. Man habe allzu deutlich erlebt, daß auch der Staat Unrecht tun könne. Die Frage des Eigentümerwechsels trete daher notwendig an Bedeutung insofern zurück, als jedenfalls eine solche strukturelle Veränderung allein das Problem der Veränderung des Telos (gemeint ist die Gemeinwirtschaft, der Verf.) nicht automatisch löse. Dieses Problem habe selbständige und primäre Bedeutung <sup>3)</sup>.

---

1) Premauer, S. 36, 37.  
Franken, S. 73.

Auch Dopatka, S. 172, 173, bezweifelt, ob Art. 15 GG eine Verstaatlichung von vornherein verbietet. Auf diese Weise würde der Spielraum für die Realisierung der Vorschrift weiter eingeengt und eine naheliegende Verwirklichungsform des Art. 15 GG verworfen, ohne daß zuvor, wie erforderlich, Detailprobleme untersucht worden wären. Für den Sektor Boden seien überwiegend positive Konsequenzen staatlichen anstelle privaten Eigentums nämlich nicht ohne weiteres auszuschließen.

2) Krüger, Sozialisierung, S. 293; Klein, Eigentumsbindung, S. 20; Huber, S. 171, und M/D Art. 15 GG, Rdn. 21 betrachten die öffentliche Hand ebenfalls als Repräsentanten des Allgemeininteresses.

3) Krüger, Sozialisierung, S. 288.  
Auf der gleichen Linie liegt die Aussage: Eigentum-haben rücke in den Hintergrund, Eigentum-verwalten sei das entscheidende Kriterium zur Herrschaft, von Plessen, S. 93. Vgl. auch Stein, S. 170; Steffen, S. 70 ff; Däubler, Eigentum, S. 227 ff.

Die Richtigkeit der Einschätzung bestätigt ein Blick auf die politische Programmatik, die im Laufe des 19. Jahrhunderts die Forderung nach Vergesellschaftung hervorbrachte, nämlich die sozialistische <sup>1)</sup>. Marx sah zwar im Privateigentum die entscheidende Ursache der Entfremdung des Menschen und damit des Entstehens der kapitalistischen Klassengesellschaft. Trotzdem war die Aufhebung des Privateigentums für Marx nicht gleichbedeutend mit Verstaatlichung <sup>2)</sup>. Denn für Marx stellte sich der Staat als eine klassenbedingte Organisationsform dar, die sich zwangsläufig zu einer klassenlosen Gesellschaft entwickelt, so daß hiernach nur die Gesellschaft sinnvoll Träger von "Eigentum" sein kann <sup>3)</sup>. Engels sprach sich sogar deutlich gegen den Staatssozialismus aus <sup>4)</sup>, während Lenin wiederum den Staatskapitalismus zumindest für ökonomisch rückständige Länder - als notwendige, unmittelbare Vorstufe zum Sozialismus ansah <sup>5)</sup>.

Die Ergebnisse der russischen Revolution und die praktisch-politischen Erfahrungen in den sozialistischen Staaten zeigen ebenfalls, daß der Übergang des Privateigentums auf den Staat als solcher nicht zur Aufhebung der entfremdeten Arbeit führt <sup>6)</sup>, sondern vielmehr eine allgemeine Bürokratisierung

---

1) zum ff. Henkel, DVBl 1975, S. 317 ff. (321/322).

2) Ota Sik, Der dritte Weg, S. 365 m.w.N.

3) Dopatka, S. 173 ff.

4) Friedrich Engels, Der Entwurf des neuen Parteiprogramms, in: Schriftenreihe Demokratie und Sozialismus, Heft 3, 1947, S. 69.

5) Ota Sik, S. 368 - 374 und Herbert Marcuse, Die Gesellschaftslehre des sowjetischen Marxismus, S. 54. Beide mit zahlreichen Zitaten aus Lenins-Werken.

6) vgl. Ulrich Lohmar, Zur Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Sozialismus, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1956, S. 401 (402).



der Produktion und der Gesellschaft insgesamt mit sich bringt <sup>1)</sup>.

In der neuen sozialistischen politischen Ökonomie in Osteuropa finden sich diese Gedanken ebenfalls <sup>2)</sup>.

Staatliches Eigentum gilt auch dort nicht schon aus sich heraus als gesellschaftliches Eigentum. Es geht nicht vornehmlich um die Form des Eigentums, sondern um seinen Charakter.

In der Bundesrepublik Deutschland kamen die skizzierten Gedankengänge nach dem Zusammenbruch des dritten Reiches in den Parteiprogrammen eindeutig zum Ausdruck, wo sich der Wille zu einem Wirtschaftssystem zwischen privatem Monopolkapitalismus und einem uniformen Staatsmonopolismus manifestierte <sup>3)</sup>.

---

1) Ota Sik, S. 96, 430

2) vgl. etwa Rudi Supek, Die Widersprüche und Unzulänglichkeiten des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus, in: Wissenschaftlicher Dienst Südosteuropa, 1974, Heft 1/2, S. 20.

3) Aktionsprogramm der SPD, 1946, in: Treue, Deutsche Parteiprogramme 1891 - 1956, S. 173: "Die Vergesellschaftung der Produktionsmittel erfolgt auf verschiedene Weise und in verschiedenen Formen. Es gibt für den Sozialismus keine Einförmigkeit und keine Unfreiheit, keinen kommandierten Kasernensozialismus, keine Uniformität." Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU, 1947, in: Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, 1960, S. 579: "Die neue Struktur der deutschen Wirtschaft muß davon ausgehen, daß die Zeit der unumschränkten Herrschaft des privaten Kapitalismus vorbei ist. Es muß aber ebenso vermieden werden, daß der private Kapitalismus durch den Staatskapitalismus ersetzt wird ...". Richtlinien der Demokratischen Partei, 1947, in: Treue, a.a.O., S. 197: "Sie sieht die Freiheit des Menschen und seine Wohlfahrt am ehesten gesichert in einer sozialbestimmten freien Wirtschaft, die von einem ausbeuterischen und wettbewerbsfeindlichen Kapitalismus und seiner Erwartung ebensoweit entfernt ist, wie vom versklavten Staatsmonopolismus."

Auf diesem Hintergrund kann die bloße Verstaatlichung zwar als eine mögliche Form des Gemeineigentums angesehen werden <sup>1)</sup>. Vergesellschaftung - nach diesseitigem Verständnis gleich Überführung in Gemeinwirtschaft, vgl. oben S. 98, 99 - im Sinne des Art. 15 GG bedeutet aber mehr als Verstaatlichung <sup>2)</sup>.

Der formale Eigentumswechsel ist nicht das wesentliche. Vielmehr setzt die Vergesellschaftung - wie schon der aus "Gesellschaft" abgeleitete Name Vergesellschaftung sagt und sich auch aus dem Zusammenhang mit dem Begriff "Gemeinwirtschaft" ergibt - zumindest eine Ablösung der individuellen, auf Eigennutz gerichteten und nur öffentlichen-rechtlichen Bindungen unterworfenen Eigentümerherrschaft voraus <sup>3)</sup>, an deren Stelle eine Mehrherrschaft oder mindestens Mitherrschaft von überindividuellen Rechtsträgern treten muß, durch die bisher von der Eigentumsherrschaft ausgeschlossene soziale Gruppen als Repräsentanten der Gesamtheit die ihnen zugewiesene Verfügungs- und Nutzungsbefugnis über das Eigentum im Interesse der Gesamtgesellschaft ausüben <sup>4)</sup>.

---

1) BK, Art. 15 GG II, Rdn. 12; v. M/K, Art. 15 GG, S. 468/469. Siehe auch: Arndt, DRZ 1947, S. 37 ff (39); Werner, NJW 1949, S. 329 ff (330).

2) M/D Art. 15, Rdn. 21; Klein, Eigentumsbindung, S. 17/18; Krüger, Sozialisierung, S. 287/288; M/D, Art. 2, Abs. 1 GG, Rdn. 52.

3) Ipsen, VVDStLR, Heft 10, 1952, S. 106.

4) Ipsen, a.a.O., S. 106, 111;  
Huber, S. 157;  
Knoll, AöR, Bd. 79 (1953/54), S. 482;  
Ule, Verfassungsrechtliche Probleme der Sozialisierung, S. 25.

Da das Gemeineigentum auf diese Weise belastet <sup>1)</sup> oder gebunden <sup>2)</sup> ist, kann auch das Eigentum der öffentlichen Hand - Eigentum des Staates, der Kommunen oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Anstalten - nicht mit dem "Gemeineigentum" gleichgesetzt werden <sup>3)</sup>. Daraus folgt, daß das Grundeigentum der öffentlichen Hand ebenso wie privates vergesellschaftet werden kann <sup>4)</sup>.

---

1) Klein, Eigentumsbindung, S. 18; BK Art. 15 GG, Rdn. 11; Krüger, Sozialisierung, S. 290

2) Arndt, SJZ 1947, Sp. 415 ff(424).

3) auch nicht das Eigentum an öffentlichen Sachen nach Otto Mayers Theorie vom öffentlichen Eigentum, s. dazu BVerfGE 24/367 ff, 386 ff; BVerwGE 27/131 ff und Peter Wittig, Das öffentliche Eigentum, DVBl 1969, 680 ff.

4) h. M., z. B. Ridder, VVDStRL, Heft 10, 1952, S. 135; Lehmkuhl, S. 77; Scheuner, Die Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze (Rechtsgutachten zu Art. 41 Hess. Verf., 1952), S. 142; Ipsen, VVDStRL, 10, 1952, S. 109; Krüger, Sozialisierung, S. 303/304; a.A. der hess. Staatsgerichtshof, VerwRspr., Bd. 5, S. 23, der Eigentum der öffentlichen Hand ohne weiteres als im Gemeineigentum stehend ansieht, so daß für dessen "Überführung" in Gemeineigentum kein Raum sei. Gegen die Sozialisierung von Gemeindebetrieben: Hamburger Sozialisierungsgutachten, Begründung, S. 15, zit. nach Krüger, Sozialisierung, S. 304 Anm. 157.

d) Die "anderen Formen der Gemeinwirtschaft"

Was in Art. 15 GG darunter verstanden wird, ist im Grundgesetz offengelassen. Gemeint sind offenbar Formen der Vergesellschaftung, bei denen das private Eigentum der bisherigen Inhaber wirtschaftlicher Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Unternehmen nicht wie beim Gemeineigentum auf die öffentliche Hand, d. h. den Staat, die Kommunen oder andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger übertragen wird, sondern erhalten bleibt, aber einem mehr oder weniger weitgehenden Mitbeteiligungs- oder Einflußrecht gesellschaftlicher Kollektivorgane unterworfen wird <sup>1)</sup>.

Die vorstehend geschilderten Kriterien hat die Literatur vorwiegend unter Orientierung an einer Vergesellschaftung der Wirtschaft herausgearbeitet. Bezieht man die Begriffsmerkmale auf die Sozialisierung von Grund und Boden, dann sind drei Gesichtspunkte maßgebend:

Die Person des Trägers des sozialisierten Bodens, die Organisationsform der Mitherrschaft und das gemeinwirtschaftliche Gebaren.

---

1) vgl. i. d. S. Abraham, Erl. II, 6,b zu Art. 15 GG; Huber, S. 171/172; M/K, Art. 15 GG, S. 469.  
Denkbare Formen der Gemeinwirtschaft sind eingehend dargestellt bei: Huber, S. 171 - 174.

#### 4. Das gemeinwirtschaftliche Gebaren des Sozialisierungsträgers

---

Fraglich ist die Regelung der Nutzung des sozialisierten Bodens. Sie könnte durch ein Zuteilungs- und Bewirtschaftungssystem erfolgen, welches vollständig das ökonomische Prinzip mit den Steuerungsmechanismen des Marktes und des Knappheitspreises ausschließt. Denkbar ist aber auch ein gemischt-gemeinwirtschaftliches-marktwirtschaftliches System. Zwei sich ähnelnde Vorschläge in letzter Richtung liegen vor. Nach Peters <sup>1)</sup> soll das private Bodeneigentum in Gemeineigentum überführt und festgelegt werden, daß die weitere oder künftige Nutzungsart des Bodens auf dem Wege des geltenden Erbbaurechts zu erfolgen hat, welches allerdings einer Reform und Anpassung an die neuen Gegebenheiten bedürfe (vor allem wäre die klare Trennung des im Gemeineigentum befindlichen Bodens von dem im Privateigentum befindlichen Gebäude im neuen Erbbaurecht zu verankern) <sup>2)</sup>. Das Entgelt für die Nutzung des Gemeineigentums, das er einstweilen weiter Erbbauzins nennen will, bringe die Möglichkeit, die Grundrente zu erfassen, und zwar im Rahmen der freien Marktwirtschaft im Wettbewerb der Interessenten an der Nutzung des Bodens, ggf. in voller Höhe. Auf der anderen Seite aber, da es auch eine soziale Marktwirtschaft sein solle, bestehe die Möglichkeit, das Entgelt für die Nutzung zu manipulieren und auf entsprechende sozialpolitische Ziele, z. B. beim öffentlich geförderten Wohnungsbau, beim Bau von Krankenhäusern und anderes mehr und auf die finanziellen Auswirkungen Rücksicht zu nehmen.

Bereits wesentlich konkretere Regelungen enthält das SPD-

---

1) S. 125, 126

2) Kröner, in: Festschrift für Geiger, S. 153, Anm. 25, will das Heimstättenrecht fortentwickeln.

"Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG" <sup>1)</sup>. Auch dieses geht von einem kombinierten System aus, in dem es das marktwirtschaftliche Prinzip insoweit beibehalten will, als es der Gesellschaft nützt und nicht schadet. Danach soll das Bodeneigentum aufgespalten werden in ein "Verfügungseigentum" der Kommunen und ein "Nutzungseigentum" für private Eigentümer ebenfalls unter Trennung des Eigentums an den Gebäuden und am Boden <sup>2)</sup>.

Für diejenigen, die im Zeitpunkt der Überführung des bestehenden Eigentums in das Verfügungs- und Nutzungseigentum Eigentümer sind (Alteigentümer), soll eine Übergangsregelung vorgesehen werden. Sie soll bestimmen, daß die Alteigentümer abweichend vom Ausschreibungsprinzip (dazu gleich im folgenden) im Regelfall Nutzungseigentümer werden. Die Bestimmung des Nutzungspreises soll unterschiedlich sein, je nach dem, ob die festgesetzte Bodennutzung gewinnbringend ist oder nicht. In den Fällen, in denen die Bodennutzung nicht gewinnbringend ist - zum Beispiel bei gemeinnützigen Nutzungseigentümern - soll die Festsetzung des Nutzungspreises nach städtebaulichen, gemeinwirtschaftlichen oder sozialen Kriterien erfolgen. Geplant ist ein Wahlrecht, ob Einmal-Preise für die ganze Nutzungsdauer, Perioden-Festpreise oder variable Periodenpreise zu zahlen sind. In den Fällen, in denen die Bodennutzung ihrem Wesen

---

1) Materialien, S. 11/12; SPD-Vorschläge, S. 34 ff, S. 52 ff; ähnlich in seinen Regelungen das DDR-Gesetz vom 14. 12. 1970 über die Verleihung von Nutzungsrechten an volkseigenen Grundstücken. Vgl. ferner: Arlt/Rohde, Bodenrecht, S. 182 ff; ausführlich auch zum Bodenrecht der DDR: Bodenrecht, LB, 1976.

2) aus der näheren Ausgestaltung des "Nutzungseigentums" ergibt sich, daß es sich bei ihm tatsächlich nur um ein Erbbaurecht handelt, vgl. Dietrich in Brede u. a., S. 247-253; Westermann, S. 37. Allerdings ist die gewählte Terminologie für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit eines Instituts unschädlich, so Fröhler/Berndorfer, S. 69; Westermann, S. 18.



nach gewinnorientiert ist, soll das Nutzungsentgelt nach Marktkriterien festgesetzt werden, und zwar auf Grund:

- entweder von Einmal-Preisen über die ganze Nutzungsdauer unter Aufrechterhaltung der Bodenwertzuwachssteuer zur teilweisen Abschöpfung der leistungslosen Gewinne bei der Bodennutzung (der Bodenrente) und der Grundsteuer
- oder von variablen Periodenpreisen unter Wegfall der Bodenwertzuwachssteuer und der Grundsteuer; hier ist vorgesehen, den Nutzungspreis von vornherein so hoch anzusetzen, daß es zu einer vollständigen Abschöpfung der Bodenrente kommt. Der Nutzungspreis soll daher in regelmäßigen Abständen (etwa alle drei Jahre) an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse in bezug auf die Bodennutzung auf der Grundlage von statistischen Indices (z. B. Wohnungs- oder Gewerbemieten) angepaßt werden.

Die Vergabe des Nutzungseigentums soll auf der Grundlage des Bebauungsplanes bzw. des Nutzungsprogramms in der Regel im Wege der öffentlichen Ausschreibung erfolgen. Hiervon will man Ausnahmen aus städtebaulichen, gemeinwirtschaftlichen und sozialen Gründen vorsehen. Die Vergabe soll nach gesetzlich festgelegten Kriterien erfolgen, z. B. in Höhe des Preisgebots und/oder der nach dem Grund der Übereinstimmung von Nutzungsaufgaben und Investitionsabsichten. Eine Vergabe an Höchstbieter soll allerdings nicht in jedem Fall geboten sein. Eine Abweichung von der Höchstgebotsregel sei aber im Einzelfall zu begründen <sup>1)</sup>.

Dietrich hält die Realisierung dieses Konzeptes für nicht mit Art. 15 GG in Einklang stehend. Vergesellschaftung nach Art. 15 GG meine eine "Neuverfassung des Eigentums". Dement-

---

1) Materialien S. 7

sprechend werde mit ihr der Zweck verfolgt, Grund und Boden der Privatentscheidungsgewalt zu entziehen und diesen materiell sowie organisatorisch den Grundsätzen der Gemeinwirtschaftlichkeit zu unterwerfen. Was Dietrich darunter versteht, macht sie an der von Lenin getroffenen Unterscheidung zwischen Nationalisierung und Sozialisierung <sup>1)</sup> von Grund und Boden deutlich <sup>2)</sup>:

Nationalisierung des Bodens meine, das Eigentum an Grund und Boden solle an den Staat übergehen <sup>3)</sup> mit der Folge, daß die Grundrente ihm, dem Staat, zufließe <sup>4)</sup>. Der bloße Eigentumswechsel aber habe noch keinen speziellen sozialistischen Inhalt: "Nichts ist verkehrter als die Meinung, die Nationalisierung des Grund und Bodens hätte etwas mit Sozialismus oder auch nur mit ausgleichender Bodennutzung zu tun. (...) Die Nationalisierung ist (...) nichts anderes als Verwandlung des Bodens in Staatseigentum, und die private Bewirtschaftung des Bodens wird von einer solchen Verwandlung in keiner Weise berührt." <sup>5)</sup>

- 
- 1) das Erfurter Programm der sozialistischen Partei Deutschlands von 1891 enthielt die Feststellung, daß es erforderlich sei, das kapitalistische Privateigentum an Produktionsmitteln, wie z. B. Grund und Boden, in gesellschaftliches Eigentum umzuwandeln (s. bereits oben S. 58/59). Mit seiner Unterscheidung griff Lenin die Frage, was gesellschaftliches Eigentum am Boden praktisch bedeute, auf und vertiefte sie.
  - 2) Dietrich, in: Brede u. a., S. 244, 245.
  - 3) vgl. W. I. Lenin, Sozialisierung und Bauernschaft, S. 308.
  - 4) vgl. W. I. Lenin, Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie, S. 295.
  - 5) W. I. Lenin, Die Agrarfrage in Russland am Ausgang des 19. Jahrhunderts, S. 129; vgl. auch Karl Korsch, Was ist Sozialisierung? in: ders., Schriftenreihe zur Sozialisierung, 1969, S. 27, 33 f.

Betreffe die Nationalisierung den Boden somit lediglich als Eigentumsobjekt, so erfasse die Sozialisierung ihn als Objekt des Wirtschaftens; sie habe die Vergesellschaftung seiner Bewirtschaftung zum Inhalt und ziele daher auf eine Veränderung der herkömmlichen Produktionsverhältnisse:

"Die sozialistische Umwälzung bedeutet die Übergabe nicht nur des Eigentums am Grund und Boden, sondern auch des Bodens selbst, als eines Objekts der Wirtschaft, in die Hände der ganzen Gesellschaft." 1)

Vergleiche man das von der SPD-Reform-Kommission vorgeschlagene Konzept von Verfügungs- und Nutzungseigentum mit dem der Sozialisierung von Grund und Boden als einer nicht-kapitalistischen Form des Wirtschaftens, so zeige sich, daß beide nichts miteinander gemein haben. Denn im Rahmen von Verfügungs- und Nutzungseigentum werde der Boden weiterhin nach kapitalistischen Grundsätzen für die Produktion oder Zirkulation von Waren oder zur Vermietung von Wohnungen genutzt 2).

Der private Nutzer, der das Nutzungseigentum erwerbe, bewirtschaftete den Boden nach den gleichen Prinzipien wie zuvor 3).

---

1) W. I. Lenin, Die Revision des Agrarprogramms der Arbeiterpartei, S. 176.

2) auf die Frage, wie eine vergesellschaftete Bewirtschaftung des Bodens in einer sozialistischen Gesellschaft ausgestaltet sein würde, geht Dietrich nicht ein, sondern verweist auf Korsch, a.a.O., S. 26 ff. Dazu instruktiv auch Arlt/Rohde, Bodenrecht, sowie Bodenrecht, LB, DDR, 1976.

3) demgemäß hält auch Maunz, DÖV 1975, S. 6., eine Sozialisierung von Grund und Boden für ausgeschlossen, wenn die Nutzungsart nicht in gemeinwirtschaftlicher Form möglich ist, was bei Eigenheimen und bei Eigentumswohnungen der Fall sei. S. a. Dicke, Art. 15 GG, Rdn. 14; BK Art. 15 GG, Rdn. 27.

Für Dietrich ist also eine Sozialisierung von Grund und Boden nur dann mit Art. 15 GG vereinbar, wenn sich bei der Überführung des privaten Bodeneigentums auf einen Sozialisierungsträger die Form der Bewirtschaftung des Bodens von einer kapitalistischen in eine nichtkapitalistische umwandelt<sup>1)</sup>; Bodenreform nach Art. 15 GG wäre demnach nur zulässig bei gleichzeitiger Änderung der gesamten Wirtschaftsverfassung.

Tatsächlich entspricht aber das SPD-Modell mit seinem Mischsystem dem Erfordernis des gemeinwirtschaftlichen Gebarens des Sozialisierungsträgers, wenn man sich bei der Auslegung des Art. 15 GG auf den Sozialisierungsgegenstand Grund und Boden konzentriert. Dieses Vorgehen ist auch aus zwei Gründen vorzugswürdig:

Einmal wird der Tatsache Rechnung getragen, daß in der Vorschrift "Grund und Boden" gesondert aufgezählt ist, obwohl dieser Sozialisierungsgegenstand von den Wirtschaftswissenschaften auch zu den "Produktionsmitteln" gerechnet wird<sup>2)</sup>.

---

1) kennzeichnend für die Zielbestimmung der Vergesellschaftung nach Art. 15 GG ist jedenfalls eine Änderung der bestehenden Wirtschaftsverfassung in bezug auf Grund und Boden, so Dietrich, a.a.O. S. 246. Ferner meint Dietrich, daß das SPD-Modell auch deshalb gegen Art. 15 GG verstoße, weil wesentliches Merkmal (!) der Vergesellschaftung nach Art. 15 GG sei, daß sie sich auch auf die wichtigen Bestandteile, also auf die mit dem Boden fest verbundenen Sachen - Gebäude etc. - erstrecke. Das Konzept von Verfügungs- und Nutzungseigentum habe entgegen den §§ 93 und 94 BGB aber die Trennung des Eigentums am Boden und des Eigentums am Gebäude gerade zur Voraussetzung, Dietrich, a.a.O. S. 246, 247. Siehe dazu bereits oben S. 91.

2) vgl. Dopatka, S. 187 m.w.N.

Art. 15 GG beinhaltet danach sowohl die Möglichkeit zu einer "Neuordnung von Grund und Boden" als auch die Möglichkeit zu einer "Neuordnung der Wirtschaft", und zwar im Sinne einer Bodenordnung als selbständiger, ausgrenzbarer Teil der Wirtschaftsordnung. Zum anderen beachtet dieses Vorgehen, daß die Auflistung von Grund und Boden in Art. 15 GG auch zur "Bodenreform" ermächtigt, und dies in vielgestaltiger Weise <sup>1)</sup>.

Eine solche Grund und Boden - bezogene Interpretation des Art. 15 GG ergibt folgendes:

Wie gesehen gleichen sich Markt- und Gemeinwirtschaft im Ziel der Bedarfsdeckung, unterscheiden sich jedoch in den anzuwendenden Mitteln. Die Marktwirtschaft versucht, den Bedarf auf dem Weg über Gewinnerzielungsabsichten zu decken, während der Gemeinwirtschaft immanent ist, ohne Gewinnerzielungsabsichten Bedarf zu ermitteln und diesen zu decken. Da Bedarf an Grund und Boden seine Nutzung bedeutet, bestimmt sich entsprechend bei beiden Wirtschaftsarten auch die Wahl der Nutzungsart verschieden. Nach marktwirtschaftlichen Prinzipien wird die Nutzungsart gewählt und sich durchsetzen, die ökonomisch für den Eigentümer des Gutes den größten Vorteil bringt <sup>2)</sup>.

Dagegen bedeutet gemeinwirtschaftliches Gebaren in Bezug auf Grund und Boden, daß die Gewinnerzielungsabsicht nicht mehr maßgebliches Kriterium für die Bestimmung der Nutzung sein soll. Maßgebend für die Bestimmung der Nutzungsart sollen in erster Linie die Interessen des gemeinen Wohls sein <sup>3)</sup>.

---

1) vgl. o. S. 75, 90, 91.

2) nicht die menschliche, sondern die profitable Stadt ist das Ergebnis. Ökonopolis anstelle Humanopolis!, vgl. Vogel, NJW 1972, S. 1544 (1545).

3) Westermann, S. 50, 51.

Für eine so verstandene "gemeinwirtschaftliche Bodenordnung" kommt es nicht auf die kapitalistische oder nicht kapitalistische Form der Bewirtschaftung des Bodens an. Maßgebend ist vielmehr die Überführung des bisher privaten Bodeneigentums auf einen öffentlichen Planungsträger. Dieser muß so organisiert sein, daß in einem Höchstmaß sichergestellt ist, daß sich die Bestimmung der Nutzungsart tatsächlich nur an den Interessen der Allgemeinheit orientiert. Einen solchen "gemeinwirtschaftlichen Charakter" besitzt der SPD-Vorschlag zur Neuregelung der Bodenordnung, obwohl er an dem Bewirtschaftungssystem des Bodens nichts ändern will. Er enthält eine "Neuverfassung des Eigentums" einmal dadurch, daß der Grund und Boden "Verfügungseigentum" der Kommunen werden soll, und zum anderen dadurch, daß dieses "Verfügungseigentum" belastet werden soll mit Mitwirkungs- und Mitherrschaftsrechten der Allgemeinheit, nämlich bei seiner Verplanung <sup>1)</sup>.

Anders sieht Westermann <sup>2)</sup> das Problem der Verwendung marktwirtschaftlicher Komponenten innerhalb eines Sozialisierungsgesetzes nach Art. 15 GG. Da die Lehre aus der grundsätzlichen anderen Form des Wirtschaftens von Markt- und Gemeinschaft folgere, daß ein sozialisiertes Unternehmen nicht nach Gewinnerzielungsgrundsätzen geführt werden dürfe, sondern lediglich nach Kostendeckungsgrundsätzen <sup>3)</sup>, könne

---

1) dazu unten S. 127 ff.  
Vorschläge der SPD, S. 40.

2) S. 51 ff.

3) BK, Art. 15 GG, Rdn. 7,9; Ule, Verfassungsrechtliche Probleme der Sozialisierung, S. 25; M/D Art. 15 GG, Rdn. 20: Angemessene Rücklagen seien allerdings nicht ausgeschlossen. Dicke, Art. 15 GG, Anm. 21



das schon die Folge haben, daß die Sozialisierung ausscheide, wenn man die Bewirtschaftung des Verfügungseigentums durch die Gemeinde mittels Ausschreibung des Nutzungseigentums und Vergabe an den Höchstbietenden als Methode des marktwirtschaftlichen Gewinnstrebens charakterisiere <sup>1)</sup>.

Westermann selbst bezweifelt jedoch, daß dem gemeinwirtschaftlichen Charakter jedes Gewinnstreben widerspreche, wobei er an Unternehmensformen erinnert, die sich "gemeinwirtschaftlich" nennen, ohne daß sie auf dem Wege der Vergesellschaftung entstanden seien. Sie fühlten sich als von der übrigen Wirtschaft unterschieden, auch wenn sie Gewinn erzielen wollten und erzielten <sup>2)</sup>. Für eine mehr flexible Handhabung des Begriffs der Vergesellschaftung spreche auch, daß bei Ablehnung gemeinwirtschaftlichen Charakters neben auch nur teilweiser Verwendung marktwirtschaftlicher Gedanken, insbesondere des Gewinnstrebens, für Art. 15 GG kaum Raum bliebe. Im Gegensatz zur hier vertretenen Auffassung <sup>3)</sup> meint Westermann nämlich, daß Art. 15 GG immer nur gestatte, Teilbereiche der Wirtschaft zu vergesellschaften <sup>4)</sup>.

---

1) vgl. auch Gewos - Gutachten, S. 45, Rdn. 122:  
Ferner ist es keineswegs sicher, ob der Begriff der Gemeinwirtschaft eine gewinnbringende Bewirtschaftung der Nutzungsentgelte zuläßt.

2) Westermann, S. 151, Anm. 46.  
S. a. Hesselbach, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

3) s. unten S. 176, 177.

4) nach Ansicht Westermanns wird der Wesensgehalt und institutionelle Sinn der Grundrechte nur dann gewahrt, wenn auf die vollständige Sozialisierung verzichtet und neben der durch Art. 15 GG ermöglichten Gemeinwirtschaft ein ausreichend breiter Spielraum für die Marktwirtschaft erhalten bleibe. Das bedeute, daß innerhalb der sozialisierungsfähigen Objekte ausreichend Raum für die private Betätigung des einzelnen gelassen werden müsse.

Bei richtiger Beachtung der Institutsgarantie des Eigentums im weiteren Sinne sei es ausgeschlossen, aufgrund von Art. 15 GG die gesamte deutsche Wirtschaft zu sozialisieren. Es müsse also davon ausgegangen werden, daß die vergesellschafteten Teilbereiche innerhalb der Marktwirtschaft leben und funktionieren müssen. Das könne dazu führen, daß die vergesellschafteten Teilbereiche sich zumindest zum Teil dem Marktmechanismus anpassen und damit Gewinnstreben in sich aufnehmen.

Neben diesen Argumenten Westermanns, die für die Zulässigkeit der Vergaberegelerung sprechen, ist allerdings allgemein anerkannt, daß eine Sozialisierung nicht aus rein fiskalischen Gründen durchgeführt werden darf <sup>1)</sup>, z. B. um ertragreiche Wirtschaftszweige zur Stärkung der Staatsfinanzen auf die öffentliche Hand zu übertragen. Um beurteilen zu können, ob die von der SPD getroffene Regelung der Ausschreibung und Vergabe des auf die Kommune überführten Bodens tatsächlich auf rein fiskalischen Gründen beruht und damit gegen Art. 15 GG verstoßen würde, ist also auch nach den Motiven <sup>2)</sup> der Wahl zu fragen. Ein Motiv für die Wahl der Regelung ist eines im Sinn der Allgemeinheit optimale Bodennutzung. Bedeutsam ist dabei in diesem Zusammenhang, wie Westermann <sup>3)</sup> zu Recht meint, daß das marktwirtschaftliche Prinzip nur die Auswahl des Nutzungsberechtigten bestimme. Die Nutzungsart sei, sofern die Gemeinde ihr pflichtgemäßes Ermessen richtig handhabe, ausschließlich auf das öffentliche Interesse an der planungsgerechten Nutzung ausgerichtet. Oder

---

1) vgl. M/K, S. 463; Abraham, in: BK (Erstbearbeitung), Erl. II 5 zu Art. 15 GG; Hamann, S. 302.

2) zu den realen und idealen Motiven, die bei der Inangriffnahme einer jeden Sozialisierung eine Rolle spielen können, vgl. Huber, S. 157 ff; Krüger, Sozialisierung, S. 270 ff, und wegen ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, S. 280 ff.

3) S. 52.

anders ausgedrückt: Die Vorschläge wollen die Grundstücke nur so nutzen lassen, wie es für die Allgemeinheit optimal ist; wer in dieser Art die Grundstücke nutze, sei für die Allgemeinheit eine zweitrangige Frage (abgesehen von dem Wunsch nach einer gewissen Streuung der Berechtigten). Der marktwirtschaftlich handelnde Eigentümer würde sich die Nutzungsart aussuchen, die ihm den höchsten Ertrag bringe oder zumindestens die Auswahl dem Höchstbietenden überlassen (daß dabei ein vernünftig handelnder Eigentümer langfristig denken und folglich "Eintagsfliegen der Konjunktur" außer acht lassen würde, sei bei dieser auf das Grundsätzliche abgestellten Betrachtung ohne Bedeutung). In diesem Zusammenhang sei es auch bedeutungsvoll, daß bei einer Nutzungsart, die vom öffentlichen Interesse spezifisch gefördert werde, die aber den im Ausschreibungsverfahren zu erzielenden Preis nicht tragen könne, als freie Vergabe mit der Bestimmung des Preises nach der Leistungsfähigkeit des Trägers des Vorhabens zugelassen werden solle. Das kennzeichne das Prinzip der Vergabe an den Höchstbietenden als Mittel der Auswahl des Nutzungseigentümers bei einer im öffentlichen Interesse festgelegten Nutzungsart, es stehe so im Gegensatz zum Mittel möglichst hoher Gewinnerzielung.

Ein weiterer Grund für diese gewinnstrebige Verwendung des Bodens liegt in der damit erzielten Sicherstellung, daß die Kosten für die jeweiligen Nutzer auch wirtschaftlich tragbar sind. <sup>1)</sup> Hinzukommt, daß die Art der Festsetzung des Nutzungsentgelts nicht die Gefahren in sich birgt, die mit dem Stichwort politischer Preis umschrieben werden <sup>2)</sup>.

Weiter gehört zu den Motiven der Regelung daß "unverdiente Wertsteigerungen" nicht dem "zufälligen" Eigentümer des Bodens

---

1) Materialien, S. 6

2) siehe Fritz, S. 154, 155; Herbert K. R. Möller, in: Knirsch, S. 124 ff.  
S. dazu auch unten S. 245 ff.

zufließen <sup>1)</sup>. Sie kommen durch die Bodennutzungspreisbestimmung der Gemeinde zugute. Der Gewinn, der der Gemeinde zufällt, stärkt deren Leistungskraft für ihre öffentlichen Aufgaben. Die finanziellen Erfolge der Bodenwertsteigerung werden also kommunalisiert und damit in besonderer Form "vergesellschaftet" <sup>2)</sup>. Die Untersuchung der Motive für die von der SPD getroffene Regelung der Ausschreibung und Vergabe des auf die Kommune überführten Bodens hat somit ergeben, daß nicht allein fiskalische Gründe für die SPD-Regelung maßgebend sind, wenn man die Bewirtschaftung des Verfügungseigentums durch die Gemeinde mittels Ausschreibung des Nutzungseigentums und Vergabe an den Höchstbietenden überhaupt als Methode marktwirtschaftlichen Gewinnstrebens charakterisieren will. Eine Vereinbarkeit des SPD-Vorschlag dem Erfordernis des gemeinwirtschaftlichen Gebarens des

---

1) s. Vorschläge der SPD, S. 13, 38, 39, 54.

2) mit dieser Einschränkung, daß die Nutzungsentgelte für im Gemeinwohl liegende Aufgaben verwendet werden, was das SPD-Modell aber wohl vorsieht, vgl. Vorschläge der SPD, S. 54, 1.3., hält Ernst, in: Sitzungsbericht zum 49. Dt. Juristentag, S. I 20, das SPD-Konzept für verfassungsgemäß. Westermann, S. 57, meint, daß die vollständige Abschöpfung unverdienter Vermögenszuwächse dem Verbot fiskalischer Gewinnerzielung sehr nahe komme, selbst wenn dadurch die Gemeinde in die Lage versetzt werden könne, ihre Aufgaben besser zu erfüllen. Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, was auch Westermann, S. 53, zugibt, daß unverdiente, arbeitslose Wertsteigerungen nicht nur aus bloßen Planungen, sondern auch aus öffentlichen Leistungen, wie z. B. Erschließungsaufwendungen und Mitteln zur Verbesserung der Infrastruktur, resultieren. Ihre Heimholung bedeutet praktisch nur ein Zurückfließen von Werten der Allgemeinheit an die Allgemeinheit, nicht jedoch Gewinnerzielung.

Sozialisierungsträgers ist also auch insoweit gegeben <sup>1)</sup>.

Da nach h. M. die Gemeinwirtschaft nur nach Kostendeckungsgrundsätzen geführt werden dürfe, ist in diesem Zusammenhang auch noch ein Blick auf seine Behandlung im allgemeinen Verwaltungsrecht von Interesse.

Nach diesem Grundsatz, der aus dem Begriff oder "Wesen" der Gebühr als einer Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Leistung der öffentlichen Verwaltung (vgl. § 1, Abs. 1, Satz 2, 2. Halbs. Abgabenordnung) abgeleitet ist <sup>2)</sup>, dürfen zwar die Gebühreneinnahmen den Aufwand der öffentlichen Hand für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen und Leistungen nicht übersteigen, er kommt aber nur in den Fällen zur Geltung, wo die Entgeltcharakter aufweisende Gebühren-

- 
- 1) auch Westermann ist im Prinzip dieser Ansicht, verneint die Zulässigkeit der Vergaberegulierung dann aber, weil der ganze SPD-Vorschlag weder zweckmäßig noch erforderlichlich noch geeignet sei.
  - 2) das Kostendeckungsprinzip wird als immanenter Bestandteil des Gebührenrechts angesehen u. a. von HessStGH, ESVGH 9, 40 (41); 9, 44 (46f); ESVGH 9, 49 (51); OVG Koblenz, KStZ 1965, S. 227; w. Nachweise bei Kloepfer, AÖR 97 (1972), 248 f, m. Fußn. 69. Kloepfer weist a.a.O., S. 250, überdies darauf hin, daß das Kostendeckungsprinzip als spezielles Entgelt dadurch entwertet ist, daß nach h. L. eine Bemessung nicht an den Kosten für die einzelne Verwaltungshandlung oder Benutzung, sondern an den Kosten für den ganzen Verwaltungszweig zu erfolgen hat; Leisner, in: Gedächtnisschr. f. Hans Peters, 1967, S. 736 f; Stephan, JurA 1970, S. 873; a.A. Bettermann, Legislative ohne Posttarifhoheit, S. 44 f.

belastung den Kostenausgleich überhaupt bezweckt. Liegt der legitime öffentliche Zweck der Gebührenbelastung nicht in der Ausgleichung eines Kostenaufwandes, sondern in der Entgeltung eines besonderen Nutzens des Bürgers aus öffentlichen Einrichtungen, analog kann man diesen in der Nutzung des sozialisierten Bodens sehen, so folgt keine Begrenzung der Höhe des Entgelts aus dem Kostendeckungsprinzip. Somit wird das vorstehend gefundene Ergebnis durch diesen Exkurs bestätigt.



## 5. Die Person des Trägers des sozialisierten Grund und Bodens

---

Theoretisch besteht grundsätzlich Offenheit in der Frage, wer die Person des neuen Trägers des sozialisierten Bodens sein soll <sup>1)</sup>. Vorzugsweise kommen jedoch die Gemeinden als Träger des sozialisierten Bodens in Betracht. Ihnen erkennt auch das novellierte Bundesbaugesetz nach wie vor prinzipiell die Planträgerschaft und Planungshoheit für die in das System der Entwicklungsplanung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eingebettete Bauleitplanung zu <sup>2)</sup>.

Das SPD-"Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG" <sup>3)</sup> will das Verfügungseigentum an Grund und Boden ebenfalls auf die Gemeinden überführen. Es wird allerdings bezweifelt, ob die Zuständigkeit der Gemeinden aller Größenordnungen für die Bauleitplanungen sinnvoll ist <sup>4)</sup>. Finanz- <sup>5)</sup> und Verwaltungskraft vieler Gemeinden für die Aufgaben der Planung reichten bisher vielfach nicht aus. So kam es oftmals zum Quasi-Verkauf von Planungshoheit: "Es wird so geplant und erschlossen, wie ein starkes Wohnungsunternehmen es will, das der Gemeinde Planung und Durchführung der Erschließung abzunehmen bereit ist." <sup>6)</sup>

---

1) vgl. o. S. 102 ff.

2) s. § 2, Abs. I Satz 1 BBauG. n F. Allerdings gestattet es der neue § 147 Abs. 2 BBauG. den Ländern, kommunale Kompetenzen durch Gesetz auf Verbandsgemeinden und ähnliche höherstufige Kommunalkörperschaften zu übertragen.

3) Materialien, S. 11.

4) vgl. etwa Schmidt-Aßmann, Diskussionsbeitrag in: 49. Dt. Juristentag, L 192; Hofmann, Bodeneigentum und Gesellschaftsordnung, S. 27; Paul, Privates Grundeigentum und Bodenpolitik, S. 106/107.

5) dazu Dietrich, in: Brede u.a., S. 257 ff; Gewos-Gutachten, S. 66 ff; zur Notwendigkeit der Koordination von Flächennutzungsplanung und kommunaler Finanzplanung: Ernst, zur Reform des städtischen Bodenrechts, S. 11.

6) Ott, Eigentum S. 34

Eine Verbesserung dieser Situation erhofft man sich durch die kommunale Neuordnung zu einer entwicklungsgerechten Gebietsabgrenzung der Gemeinden <sup>1)</sup>. Ferner ist zu beachten, daß der Gesetzgeber an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG gebunden ist. Danach muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, wozu auch heute noch die gemeindliche Bauleitplanung in ihren wesentlichen Zügen gezählt wird <sup>2)</sup>. Allerdings vertritt das Bundesverfassungsgericht in st. Rspr. <sup>3)</sup> die Auffassung, daß nur der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts unangetastet bleiben müsse, ansonsten jedoch Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zulässig seien <sup>4)</sup>.

Schwierigkeiten bereitet dabei seit eh und je die Bestimmung dieses Kernbereichs bzw. des Wesensgehalts der Selbstverwaltungsgarantie. Unstrittig ist aber zumindest, daß es nicht möglich ist, die städteplanerische Planungshoheit den

---

1) Gewos-Gutachten, S. 80 und 62 ff.

2) Ernst, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, S. 35.

3) BVerfGE 26, 228 (23); BVerfGE 23, 353 (365) jeweils mit Hinweisen auf die vorangegangene Rspr.

4) so auch die einhellige Auffassung in der Literatur, vgl. z. B. Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 58; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 673 (716-721); Pappermann, DöV 1973, 512; Stern, DöV 1975, 516; ders. in: BK, Art. 28 GG, Rdn. 120 ff.  
Eine verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie versucht Burmeister.

Gemeinden gänzlich zu entziehen <sup>1)</sup>. Politisch würde damit auch die Selbstverwaltung ihren Sinn verlieren, weil diesem Verantwortungsbereich damit gerade die für die ganze Tätigkeit der Gemeinde entscheidende Aufgabe entzogen würde, nämlich die eigenen künftigen Entwicklungen zu bestimmen <sup>2)</sup>. Als Person des neuen Trägers des sozialisierten Bodens kommen daher also in erster Linie die Gemeinden in Betracht <sup>3)</sup>.

---

1) nach Schmidt-Aßmann, NJW 1976, S. 1914, ders. Grundfragen, S. 125 ff, gehört anders als die Flächennutzungsplanung die Bebauungsplanung zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Ebenso: Göb-Laux-Salzwedel-Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 74 ff; anders für die Flächennutzungsplanung Reissig, Gemeindliche Bauleitplanung, S. 46 ff, m. w. N.; differenzierend Ernst, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegung für Gemeindeteile, S. 22 ff.

2) Ernst, Zur Reform des städtischen Bodensrechts, S. 10.

3) davon geht auch Westermann, S. 54, aus.

## 6. Die Organisationsform der Mitherrschaft

Wie erwähnt<sup>1)</sup>, setzt eine Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG weiter eine Organisationsform der Mitherrschaft voraus, durch die bislang von der Eigentumsherrschaft ausgeschlossene soziale Gruppen künftig an ihr beteiligt werden. Die neue Eigentumsverfassung des Sozialisierungsobjekts darf sich nicht lediglich darin erschöpfen, die bisher ausgeschlossenen sozialen Gruppen insoweit auf ihre allgemeine staatsbürgerliche Teilhabe zu verweisen<sup>2)</sup>.

---

1) o.S. 107

2) Ipsen, VVDSTRL 10, 1952, S. 106; Ule, Sozialgemeinschaften, S. 15

Das bedeutet, daß eine Ausgestaltung in der Weise, das Grundeigentum auf den Sozialisierungsträger, bspw. die Gemeinde, zu übertragen mit dem Hinweis darauf, daß diese es im Interesse der Allgemeinheit verwalten würde, nicht ausreicht. Mitwirkungs- und Mitherrschaftsrechte der Allgemeinheit müssen durch Institutionen sichergestellt werden, die außerhalb der die gemeindlichen Selbstverwaltung tragenden Beteiligungsrechte der Allgemeinheit stehen<sup>3)</sup>.

Das hiermit angesprochene Problem der gesellschaftlichen Kontrolle ist bisher kaum gelöst worden. Üblicherweise begnügt man sich mit der bloßen Feststellung und Betonung ihrer Notwendigkeit, und zwar insbesondere dann, wenn von der Abgrenzung einer Überführung in Gemeinwirtschaft von bürokratischen Formen der Verstaatlichung die Rede ist<sup>4)</sup>.

---

3) Westermann, S. 54

4) So bekräftigt der SPD-Orientierungsrahmen ausdrücklich die Feststellung des Godesberger Programms, wonach jede Zusammenballung wirtschaftlicher Macht, auch die in Staatshand, Gefahren in sich berge; deshalb solle das Gemeineigentum nach den "Grundsätzen der Selbstverwaltung und der Dezentralisierung" geordnet werden, s. Däubler, Eigentum, S. 229. Auch die Jusos unterscheiden ausdrücklich zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Kontrolle, Duve, Thesenstreit, S. 41. Auch Güther, Marxistische Blätter 1975, S. 71, spricht von "Verstaatlichung bei demokratischer Kontrolle".

Schritte vom Abstrakten zum Konkreten blieben vereinzelt.

Der wohl herausragendste Versuch zur Schaffung eines gemeinschaftlich-organisierten Rechtsträgers dürfte in Hessen hinsichtlich der Sozialisierung von Wirtschaftsunternehmen mit dem "Entwurf eines Gesetzes über die Sozialgemeinschaften" gemacht worden sein <sup>1)</sup>. Ein Modell für die Sozialisierung von Grund und Boden anhand dessen man entscheiden kann, ob es für eine Sozialisierung ausreichende Institutionen der bürgerschaftlichen Mitbestimmung enthält, existiert dagegen bislang nicht.

Auch die SPD-Vorschläge deuten nur an, daß sie Institutionen der Mitbestimmung einbauen wollen, wenn es heißt: Der Bürgerschaft steht eine öffentliche Kontrolle bei der Begründung und Aufspaltung des Nutzungseigentums zu <sup>2)</sup>.

Bei sämtlichen Formen gesellschaftlicher Kontrolle ist jedoch darauf zu achten, daß sie sich in das System der

---

1) vgl. Koch: Die Sozialgemeinschaften.

Abgedruckt auch bei Winter, Sozialisierung, S. 247 ff; vgl. auch das Modell zur Verstaatlichung des privaten Banksektors von Heinrich, WSI-Mitt. 1975, S. 480 - 496, sowie den Vorschlag einer demokratischen Nationalisierung von Banken und Schlüsselindustrien, der im gemeinsamen Regierungsprogramm der französischen Linksparteien von 1992 enthalten ist. Das Programm ist in deutscher Übersetzung erschienen bei Verlag Marxistische Blätter, Gemeinsames Regierungsprogramm FKP und SP, Frankfurt am Main, 1972.

S. näheres auch bei Däubler, Eigentum, S. 231.

2) Vorschläge der SPD, S. 40.



repräsentativen parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes <sup>1)</sup> einzufügen haben und nicht die dem Bundestag, den Landes- oder Gemeindeparlamenten <sup>2)</sup> zustehende Aufgabe der "demokratischen Gesamtleitung, Willensbildung und Kontrolle" <sup>3)</sup> einschränken oder sogar aufheben dürfen <sup>4)</sup>.

Bürgerschaftliche Mitwirkung wie sie das StbFG und das neue BBauG vorsehen, entsprechen dieser Voraussetzung <sup>5)</sup>.

- 
- 1) vgl. die Kommentierungen in den einschlägigen Grundgesetz-Kommentaren zu Art. 20 GG. Zweifel daran, daß sich das GG für eine "repräsentative" Demokratie entschieden hat, äußert Čopić, S. 2. Anm. 2.  
Siehe auch Henkel, DVBl 1975, S. 322;  
ebenso Pernthaler, Raumordnung, S. 51;  
Blümel, Demokratisierung der Planung oder rechtsstaatliche Planung?, S. 9 ff (23). Zu den verschiedenen Demokratietheorien vgl.: Alemann, S. 22 ff; Kremendahl, Die Sozialstaatliche Komponente in Weimarer Verfassung und Grundgesetz, S. 275 ff.
  - 2) zu dieser unscharfen Kennzeichnung vgl. näher Wurzel, Gemeinderat als Parlament?
  - 3) Konrad Hesse, zitiert nach Henkel, DVBl 1975, S. 322.
  - 4) zu Integrationsversuchen neuartiger Demokratievorstellungen und Formen in das klassische Repräsentativsystem, vgl. R. Walter und W. Schmitt/Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, 1973, 147 ff und 149 ff.
  - 5) zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Beachtung des Gebots innergemeindlicher Demokratie (28 Abs. 1, Satz 2 GG) der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG), des Rechtsstaatsprinzips und des Grundrechts auf Achtung und Schutz der personalen Eigensphäre (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) - vgl. Hendler, S. 137 ff. Speziell zu Verfassungsfragen der Anwaltsplanung: Pieroth, DöV 1977, S. 659 ff.  
Verfassungstheoretische Aspekte politischer Beteiligung finden sich auch bei Schuppert, AöR 1977, S. 369 ff (392 ff).

Das StbFG bietet den Betroffenen Gelegenheit, bei der Vorbereitung und Durchführung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mitzuwirken (1 Abs. 4). Betroffen sind die Eigentümer der im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke, die Mieter, Pächter und andere Nutzungsberechtigte sowie die Arbeitnehmer der Betriebe im Sanierungsgebiet (9 Abs. 1). Mit ihnen sollen die geplanten Maßnahmen "erörtert" werden (9 Abs. 1), ihre Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft ist "festzustellen" (4 Abs. 1), sie sollen Gelegenheit haben, sich zu "äußern" (9 Abs. 1).

Das BBauG hat versucht, dem Phänomen "Partizipation im Städtebau" <sup>1)</sup> in § 2a weitere Konturen zu geben. Die Lösung folgt der Idee eines "abgestuften Informationssystems", das denjenigen, deren Interessen durch die Bauleitung berührt werden, Beteiligungsmöglichkeiten am Planungsprozeß einräumt <sup>2)</sup>. Beide Gesetze bieten also betroffenen wie interessierten Bürgern intensive Möglichkeiten zur Kooperation, belassen aber die endgültige Beschlußfassung über den Plan allein den gewählten Volksvertretern. Anders könnten Forderungen verstanden werden, die von einer Sicherung der Interessen der Bürger durch "echte" Mitbestimmung und demokratische Kontrolle sprechen <sup>3)</sup>.

---

1) dazu Battis, Partizipation im Städtebau.

2) vgl. BT-Drucks. 7/4793, S. 25 zur Nr. 4 a.

3) zu dieser "demokratischen" Mitbestimmung bei der Planung i. S. einer "echten Mitentscheidung aller Betroffenen" vgl. z. B. die Forderungen des JUS zum Bodenrecht und Städtebau, RuS 1971, S. 162 f; Dienel, RuS 1970, S. 154: "Der demokratische Ordnungsversuch aber verheiße die Beteiligung aller an der Herrschaft." Nieß, 49. Dt. Juristentag, Diskussionsbeitrag, S. L 219; Ratz, DuR 1973, S. 21. Dazu kritisch Damkowski, DÖV 1972, S. 88 ff; Blümel a.a.O. m.w.N.

Sie geben dann zu rechtlichen Zweifeln Anlaß, wenn mit ihnen die repräsentativ demokratischen Strukturen des Grundgesetzes zugunsten eines Ideals der echten Demokratie verdrängt werden sollen <sup>1)</sup>.

Rechtlich unbedenklich erscheinen dagegen Versuche, die mehr politische Partizipation in den mikropolitischen Bereichen durchsetzen wollen, dabei allerdings die Erfüllung notwendiger makropolitischer Normierungs- und Kontrollfunktionen sicherstellen <sup>2)</sup>.

So wünschenswert echte demokratische Bürgerbeteiligung sein mag, speziell auf dem Sektor Grund und Boden wird sie dort gefährlich, wo der Stadtteilegoismus zu Lasten des ganzen Gemeinwesens geht. Angesichts der Komplexität der Sachverhalte <sup>3)</sup>, die eine Bodennutzungsplanung in Einklang zu bringen hat, ist daher eine Planungshierarchie notwendig, bei der übergeordnete Instanzen das wohlverstandene Interesse der Allgemeinheit gegen das Interesse einzelner Bürger und Gruppen durchsetzen können <sup>4)</sup>.

Einseitige Demokratisierung führt zu einem planerischen

---

1) dafür werden Begriffe gebraucht wie:

Fundamentaldemokratisierung, vgl. v. Pufendorf, Einführung zum Thema: Partizipation, in: Partizipation (Aspekte politischer Kultur), Offene Welt, Nr. 110, 1970, S. 5 ff (6, 10);

Durchdemokratisierung und Radikaldemokratisierung, vgl. dazu ausführlich Hennis, S. 19 ff und Szell, S. 246, 248, 250. Gegen eine unmittelbare Planungsdemokratie sprechen sich aus: Scharnberg, 49. Dt. Juristentag, Diskussionsbeitrag, S. L 235/236;

Hekler u.a., Mit dem Bürger planen, S. 51; Städtebaubericht der Bundesregierung 1970, S. 49 ff (50).

2) vgl. Kremendahl, a. a.O., S. 277 ff.

3) vgl. § 1 BBauG nF.

4) zur Durchsetzung allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, vgl. von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen.

Chaos, einseitige Zentralisierung der Planung zur Bürokratisierung, die Demokratie nur noch als Fassade übrig läßt. Eine Patentlösung für diesen Widerspruch gibt es nicht. Zu entwickeln sind vielmehr Zielfindungs- und Entscheidungsformen, die eine Balance zwischen demokratisch wünschenswerter Bürgerbeteiligung und funktional notwendiger Planungshoheit schaffen <sup>1)</sup>. Die Entwicklung eines solchen Sozialisierungsmodells, daß die Verwirklichung der Interessen des Allgemeinwohls bei der Vergabe und Planung der Bodennutzung in möglichst hohem Maße gewährleistet, kann aber nicht Aufgabe einer einzelnen Arbeit sein, sondern erfordert interdisziplinäre Zusammenarbeit. Aspekte für eine geordnete bürgerschaftliche Planungsbeteiligung können dabei insbesondere aus den bisherigen Erkenntnissen der Partizipationsforschung gewonnen werden <sup>2)</sup>.

---

1) Conradi, Bodenrecht im Wandel, in: Vorgänge Nr. 12, 1974, Heft 6, S. 56.

2) zur kaum noch überschaubaren Literatur zur Partizipationsforschung siehe beispielsweise:  
Konrad Müller, Bürgerschaftliche Partizipation an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen;  
Ulrich v. Alemann, Partizipation-Demokratisierung- Mitbestimmung.  
Beide mit einer Bibliographie zum Thema Partizipation und Planung, vgl. Anhang S. VI ff bzw. S. 309 ff.  
Raumforschung und Raumordnung, 32. Jahrg. 1974, Heft 1;  
Dienel, Analysen und Prognosen, Mai 1976, Heft 45, S. 17 ff.

## 7. Ungeschriebene Sozialisierungsgrenzen?

### a) Die Sozialisierungsreife

Durch ein vielgestaltiges Arsenal von Argumenten wird versucht, Art. 15 GG Restriktionen zu unterwerfen, die in der Vorschrift nicht ausdrücklich normiert sind. Dazu zählt die sogenannte Sozialisierungsreife <sup>1)</sup>. Sie soll als immanente Schranke Voraussetzung für die staatliche Sozialisierungsmacht sein <sup>2)</sup>, und erinnert an Ridders <sup>3)</sup> weitgreifende Definition von "Sozialisierung". Danach ist die Sozialisierung die bewußte und gewollte Entsprechung auf den Anruf der Sozialifikation. Unter Sozialifikation wiederum versteht Ridder die Umwandlung des Arbeitsprozesses in etwas Unpersönliches mit all ihren Auswirkungen auf die Sozialstruktur, ein historisch gegebener Vorgang, der als solcher jede Frage nach seiner "Logik" oder nach seiner Erwünschtheit zurückweist.

Dies sei die Ursache der Forderungen nach Sozialisierung ("bewußte Sozialisierung"), wie sie, beginnend in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, zunächst und vor allem vom sozialistischen Schrifttum der "utopisch-empirischen" Art, später auch aus sozial-ethischen Überlegungen christlicher Denker, teils in Anknüpfung an scholastische Naturrechtslehren, durch die päpstlichen Sozialenzykliken und aus anderen, meist minder

---

1) der Ausdruck stammt offenbar aus einer Regierungserklärung vom 13. 2. 1919, in der es hieß: "Soweit Wirtschaftszweige sich zur einheitlichen Regelung durch die Gesamtheit eignen, ... und dadurch zur einheitlichen Regelung durch die Gesamtheit reif geworden sind ...", s. Friedländer, in: Nipperdey, Bd. 3, S. 325 ff.

2) Huber, S. 152, 153;  
Axmann, S. 14;  
Brinkmann, Art. 15 GG I 1 c alfa.

3) VVDStLR, Heft 10, 1952, S. 131 - 133.

bedeutsamen Richtungen erhoben worden seien.

Gemeinsam sei diesen - im übrigen erheblich divergierenden - Forderungen, in deren Vokabular, je nach ihrer Provenienz, das Wort "Sozialisierung" häufig, selten oder gar nicht vorkommt, das Bestreben, den Sozialifikationsprozeß durch Beseitigung des Widerspruchs zwischen der durch die Sozialifikation erzeugten Wirklichkeit und der als ungerecht empfundenen, durch die vorhandene Rechtsordnung gestützten einseitigen Machtverteilung innerhalb der Gesellschaft aufzufangen und die durch ihn entstandenen Spannungen nach bestimmten Leitbildern im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit auszugleichen.

Den Zustand der "Sozialisierungsreife" soll jener Sozialifikationsprozeß erreicht haben, wo die wirtschaftliche Verfügungsmacht aufgrund der bestehenden Wirtschafts- und Eigentumsverfassung einen solchen "Intensitätsgrad der Konzentration und Akkumulation erreicht hat, daß als Folge hiervon die Sozialisierung zum Zwecke der Vergesellschaftung als im Allgemeininteresse liegend angesehen werden kann." <sup>1)</sup>

In bezug auf das Sozialisierungsobjekt Grund und Boden müßten demnach solche verheerenden Zustände auf dem Bodensektor eingetreten sein, daß zur Heilung nur noch der Griff zu Sozialisierungsmaßnahmen übrig bliebe.

Zu einem ähnlichen Ergebnis, jedoch aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, nämlich ausgehend von der Frage, welches das in Art. 15 GG gewährleistete Grundrecht <sup>2)</sup> sei, gelangt

---

1) Lehmkuhl, S. 71

2) ob in Art. 15 ein Grundrecht enthalten ist, ist strittig, vgl. Hamann, Art. 15 GG, A 2, S. 300; Karin Schielek/Werner/Schielek, S. 148 m.w.N.



Karstedt <sup>1)</sup>. Er ist der Meinung, daß nicht Staat und Individuum einander gegenüberstünden, sondern viele schwache Individuen stünden einigen starken Individuen gegenüber, die sie in ihrer Freiheit bedrohten, und es sei gerade die öffentliche Gewalt, die hier zum Schutze der Freiheit der Schwachen aufgerufen sei. Zwischen der speziellen Eigentumsfreiheit weniger und dem allgemeinen Freiheitsrecht vieler bestehe ein Konflikt, oder, konkret juristisch ausgedrückt, zwischen dem Wert der Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG und dem Wert des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Art. 1 und 2 GG, aus denen die speziellen Grundrechte als Ableitungen folgten. Diesem Wertkonflikt entspreche der soziale Krisenstatbestand. Bekanntlich führe das Prinzip der individualistischen Wirtschaftsfreiheit im kausalen Verlauf des sozialen Prozesses zu Zusammenballungen wirtschaftlicher Macht in der Hand einzelner <sup>2)</sup>, deren Kehrseite die Abhängigkeit der Massen von diesen Einzelnen bis zu einem Grade sei, bei dem die durch Art. 1 GG zum Höchstwert erhobene Menschenwürde und das durch Art. 2 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht infrage gestellt seien. Diese Entwicklungen zu steuern, sei der soziale Zweck der Sozialisierung. In dieser Krise entscheide sich der Sozialisierungsartikel, der objektiven Wertrangordnung entsprechend, für das Durchhalten des Höchstwertes der individuellen Integrität, indem er das spezielle Recht der Eigentumsfreiheit hinter dieser, die als oberstes Prinzip ja auch ihr zugrunde liege, zurücktreten lasse. Daraus folgt Karstedt, das in Art. 15 GG gewährleistete Grundrecht <sup>3)</sup> sei also, da die im Art. 1 GG zum höchsten

---

1) S. 72/73.

2) allgemein zum Aspekt Eigentum und Macht: Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 410 ff.

3) Art. 15 GG soll also selbst kein Grundrecht gewähren. Nach Karstedt handelt es sich um ein Garantieinstitut, dessen Aufgabe die unmittelbare Gewährleistung eines echten Grundrechts ist.

Rechtswert erklärte Menschenwürde ein allgemeines Prinzip, aber gemäß Art. 1 Abs. 3 GG kein Grundrecht sei, das in Art. 2 GG konstituierte allgemeine Persönlichkeitsrecht <sup>1)</sup>. In diesem Zusammenhang sind auch die Gedanken Ramms <sup>2)</sup> zu sehen, wenn er Art. 15 GG neben Art. 3 GG (allgemeiner Gleichheitsgrundsatz) stellt: Sozialisierung bedeute nur die formale Aufhebung einer Wirtschaftsordnung, die sich längst von ihren eigenen Voraussetzungen entfernt habe; an die Stelle freier Konkurrenz seien Kartelle, Konzerne usw. getreten. Im Sinne des liberalen Systems vermöchte deshalb Sozialisierung - freilich nur als "ultima ratio" - allen Teilhabe am Wirtschaftsleben gewähren. So gesehen widerspreche die Sozialisierung nicht der liberalen Freiheitsauffassung, für die eine annähernde Gleichheit die ursprüngliche Voraussetzung war, sondern stellt diese Form des Teilhabe-rechts wieder her <sup>3)</sup>. Auf diese Weise wird Art. 15 GG als prinzipiell taugliches Mittel zur Konkretisierung der Art. 1, 2 und 3 GG angesehen: Er enthält den Sinn einer beruhigenden <sup>4)</sup> Zusicherung ...: Wenn Gefahr auf dem hier genannten Wirtschaftsgebiete für Eure persönliche Freiheit entsteht, dann "kann durch Sozialisierung geholfen werden ..." <sup>5)</sup>

---

1) in dem Sinne auch Ridder, Soziale Ordnung, S. 104, der in Art. 15 GG eine an Scheidewasser reiche Grenznorm der bürgerlichen Demokratie sieht, die die Funktion habe, Freiheit zu organisieren.

2) Arbeitskampf, S. 162.

3) Ramm, Arbeitskampf, S. 163.

4) nach Leisner, JZ 1975, S. 277, war Art. 15 GG dagegen bisher "Kampfruf und Angstvorstellung".

5) Karstedt, S. 74.

Für die Vergesellschaftung von Grund und Boden bedeuten diese Vorstellungen, daß eine solche nur zulässig wäre, wenn der Zustand auf dem Bodensektor nicht mehr mit der grundgesetzlich verbrieften Menschenwürde, Handlungsfreiheit und Gleichheit in Einklang stünde. Wann eine solche Situation konkret gegeben ist, hängt naturgemäß vom verfassungsrechtlichen Standort dessen ab, der darüber zu befinden hätte.

Verwandt mit diesen, die Sozialisierungsreife als Entwicklungsprozeß begreifenden Auffassungen sind Thesen, die Art. 15 GG fälschlicherweise als Ausnahmenvorschrift ansehen, der folgende Funktion verbleiben:

"Besonders in Notlagen und Krisenzeiten" könne sich der Staat für eine Sozialisierung entscheiden. Sie tauge als "innenpolitisches Ventil gegen Stürme, die von Anhängern bestimmter ökonomischer Theorien entfacht werden" und eine "Soziale Umschichtung" könne im Rahmen des Art. 15 GG "zwecks Befriedigung innenpolitischer Spannungen" durchgeführt werden <sup>1)</sup>.

Die Entscheidung, ob die Sozialisierungsreife gegeben sei, soll zwar grundsätzlich dem Gesetzgeber zustehen. Doch sei eine willkürliche Fehlentscheidung der Legislative der richterlichen Kontrolle ausgesetzt. Ein Sozialisierungsgesetz könne daher als verfassungswidrig angegriffen werden, wenn es die Sozialisierungsmacht mißbrauche, um Vermögensobjekte einer gemeinwirtschaftlichen Regelung zu unterwerfen, bei denen die Sozialisierungsreife offensichtlich nicht gegeben

---

1) M/D, Art. 14 GG Rdn. 23; ders.

Art. 15 GG Rdn. 7.

Ebenso Pernthaler, Mitbestimmung, S. 129 mit Anm. 272; Ramm, JZ 1972, S. 143;

Krüger, Sozialisierung, S. 285: Mit dem Grundgesetz sind nur, aber auch alle diejenigen Motive der Vergesellschaftung vereinbar, denen es um die Ausräumung konkreter Mißstände geht, die auf andere Art und Weise nicht zu beheben sind.

sei <sup>1)</sup>.

In concreto hat sich Rüfner dahingehend geäußert, daß er die Innenstadtgebiete für sozialisierungsreif halte <sup>2)</sup>. Das so verstandene Merkmal "Sozialisierungsreife" ist jedoch kein zusätzliches Kriterium für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Sozialisierung <sup>3)</sup>.

Zum einen ist ein solches Kriterium der "Reife" vollkommen unbestimmt <sup>4)</sup>. Zum anderen führt die Vorstellung von Sozialisierungsreife als ein natürlicher Entwicklungsprozeß logischerweise dazu, daß der Gesetzgeber gehalten ist, die Entwicklung eines sozialisierbaren Bereiches zu beobachten, um im Augenblick der "Reife" dem tatsächlichen Entwicklungsstand rechtlichen Ausdruck zu verleihen <sup>5)</sup>. Insoweit sind manche Autoren, die von einer Entwicklung hin zu einem Zustand der Sozialisierungsreife ausgehen, jedoch inkonsequent. Denn auch sie vertreten die Ansicht <sup>6)</sup>, daß eine solche Automatik Art. 15 GG fernliege. Denn nach h. M. enthält die "Kann-Formel" keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung, sondern nur eine Ermächtigung dazu an den

---

1) Huber, S. 153. Dieses hatte speziell für die Frage der Sozialisierungsreife schon Friedländer, a.a.O. S. 231 zu Art. 156 der Weimarer Reichsverfassung festgestellt, wenn er erklärte, daß über die Sozialisierungsreife allein der Gesetzgeber zu entscheiden habe, dessen freies Ermessen maßgebend sei. "Einen Schutz bieten nur die Ausnahmefälle, daß von dem Ermessen offenbar willkürlich Gebrauch gemacht worden ist."

2) Rüfner, Jus 1973, S. 593; s. a. Ratz, DuR 1973, S. 31.

3) ebenso: Thiele, DVBL 1972, S. 810. Doptka, S. 178; Ballerstedt, Grundrecht und Grundpflichten, S.86; Ipsen, VVDStRL, 10, 1952, S. 95; Hamann, S. 303; Simon, in: Göritz, Handlexikon zur Rechtswissenschaft, S. 74.

4) vgl. Simon, a.a.O.

5) vgl. BK, Art. 15 GG, Rdn. 34

6) vgl. Karstedt, S. 74; Ramm, Mitbestimmung, S. 159; Ridder, Soziale Ordnung, S. 101

Gesetzgeber <sup>1)</sup>. Sie räumt diesem eine echte sozialpolitische Entscheidungsbefugnis ein, und bindet ihn in keiner Weise hinsichtlich des ob bzw. der Wahl des Zeitpunkts und des Ausmaßes einer Sozialisierung der sozialisierbaren Objekte.

In diese Richtung weist auch die Entstehungsgeschichte des Art. 15 GG, der die nach 1945 weithin vorhandenen Sozialisierungstendenzen zwar nicht von Verfassungen wegen durchsetzen, aber auch nicht ein für allemal ausschließen, sondern einer politischen Entscheidung im Rahmen der Sozialstaatlichkeit vorbehalten sollte <sup>2)</sup>.

Undschließlich kann auch der Konstruktion eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen der Gewährleistung des Privateigentums in Art. 14 GG und der Sozialisierung in Art. 15 GG <sup>3)</sup> nicht gefolgt werden, weil dadurch die bereits mehrfach erwähnte Offenheit des Grundgesetzes für unterschiedlichste Formen gesellschaftlicher Neugestaltung verletzt wäre <sup>4)</sup>.

---

1) vgl. BVerfGE 12, 354 (363 ff).  
siehe auch unten S.193 ff.

2) vgl. BK, Art. 15 GG, Rdn. 34;  
Herzog, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 522.

3) vgl. M/D, Art. 15 GG, Rdn. 7;  
Huber, S. 165;  
Jerusalem, NJW 1950, S. 210 (212);  
Gauland, DÖV 1975, S. 347;  
Pernthaler, Mitbestimmung, S. 129;  
Krüger, Sozialisierung, S. 85.

4) dazu Däubler, Eigentum, S. 149/150;  
Chlosta, S. 87;  
Dopatka, S. 202.

Schließlich war das Merkmal "Sozialisierungsreife" in Art. 156 WRV enthalten. Der Verfassungsgeber wird es nicht aus Art. 15 GG verbannt haben, damit es später wieder in diese Vorschrift hineininterpretiert wird.<sup>1)</sup>

---

1) ebenso: Dopatka, S. 178;  
Ipsen VVDStRL 10, 1952, S. 106.



b) "Das Wohl der Allgemeinheit" als Sozialisierungsvoraussetzung

Bereits aus dem für die Sozialisierung angeblich spezifischen Erfordernis der Sozialisierungsreife, bei dessen Vorliegen das Gemeinwohl Sozialisierungsmaßnahmen verlangen könne, soll sich ergeben, daß die Bestimmung des Art.

14 Abs. 3 Satz 1 GG, nach der die Enteignung "nur zum Wohle der Allgemeinheit" <sup>1)</sup> zulässig ist, auf die Sozialisierung sinngemäß angewendet werden müsse <sup>2)</sup>. Eine solche Interpretation geht nach diesseitiger Auffassung schon deshalb fehl, weil, wie bereits eben erwähnt, die Anwendung des Art. 15 GG nicht das Vorliegen eines spezifischen Erfordernisses der Sozialisierungsreife voraussetzt.

---

1) dazu Huber, Das Gemeinwohl als Voraussetzung der Enteignung, S. 39 ff; umfassend: v. Zezschwitz, Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff. Bei der Frage, ob ein Gesetz dem "Wohl der Allgemeinheit" dient, beschränkt sich das BVerfG auf die Nachprüfung, ob die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers "eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der Wertordnung des Grundgesetzes widersprechen", BVerfGE 24, 367, 406 - Hamburger Deichordnungsgesetz.

Auf der 36. Staatswissenschaftlichen Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ist der Versuch unternommen worden, den vagen Begriffen "Wohl der Allgemeinheit" und "Öffentliche Interessen" eine schärfere Konturierung zu geben, vgl. Bd. 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer.

Ein Überblick findet sich auch bei Rüggeberg, DVBl 1968, S. 631 ff.

Siehe auch Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff; Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem.

2) vgl. Huber, S. 153;  
v. M/K, Art. 15 GG Anm. VI;  
Jerusalem, NJW 1950, S. 210 ff (S. 211);  
Scheuner, Auslegung verfassungsrechtlicher Leitsätze, S. 28.

Nach Westermann handelt es sich bei der Enteignung und der Sozialisierung um zwei Institutionen zum Eigentumsentzug, die bei Unterschiedlichkeit im übrigen im System des Art. 14 GG bleiben müssen, d. h. insbesondere der Allgemeinwohlklausel unterstellt seien.

Allerdings könne nicht mit derselben Methode wie bei Art. 14 GG geprüft werden, ob die Wegnahme des Privateigentums ausreichend im Gemeinwohlinteresse gerechtfertigt wäre. Die auf eine generelle Regelung angelegte Vergesellschaftung unterscheide sich von der Enteignung durch die mangelnde Bezugnahme auf ein bestimmtes Vorhaben und auf ein bestimmtes betroffenes Grundstück. Bei der Vergesellschaftung sei die Frage zu stellen, ob der mit ihr verbundene Eingriff in die Rechtsstellung der Bürger zumutbar sei, weil die generelle Regelung bestimmte öffentliche Interessen besser befriedige, als das nach dem geltenden System geschehe. Es müsse also ein im öffentlichen Interesse begründetes Bedürfnis gegeben sein, die betreffenden Rechtsgüter zu vergesellschaften <sup>1)</sup>. Wie bei Westermann bereits selbst anklingt, spricht gegen seine Auffassung, daß die Sozialisierung weder ein Unterfall <sup>2)</sup> noch ein Sonderfall <sup>3)</sup> der Enteignung darstellt. Vielmehr handelt es sich bei der Sozialisierung von ihrem Gehalt her

---

1) vgl. Westermann, S. 55 und 57.

2) so v. Mangoldt, 1. Aufl., Art. 15 GG Anm. 2; anders jedoch in: VVDStRL 10, 1952, S. 161/162; Giese, Enteignung und Entschädigung, S. 36.

3) Abraham, BK, Art. 15 GG, Anm. II 1; Dicke, Art. 15 GG, Rdn. 27; Giese-Schunck, Art. 15 GG Anm. II 3; Rosen-v. Hoewel, Art. 15 GG, S. 58; zur Literatur bis 1952 und entsprechenden Äußerungen im parlamentarischen Rat, vgl. Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 124, 124, Fn. 1 - 4.

um ein selbständiges Rechtsinstitut <sup>1)</sup>.

Schon rein äußerlich erfolgte die Behandlung der Sozialisierung in einem besonderen Artikel. Dies wäre wohl nicht geschehen, wenn die Sozialisierung ein bloßer Unter- oder Sonderfall der Enteignung wäre <sup>2)</sup>.

So hat auch auf einen Antrag des Abgeordneten Dr. Strauß (CDU) in der 18. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats vom 4. 12. 1948, der die Streichung des ganzen Artikels 15 GG als überflüssig zum Inhalt hatte, weil er bereits in Art. 14 Abs. 3 GG enthalten sei, der Vorsitzende, Abgeordneter Dr. Schmid, erwidert, der Gedanke des Grundsatzausschusses sei gewesen klarzustellen, daß die Sozialisierung nicht ein Sonderfall der Individualenteignung, sondern ein Fall der "strukturellen Änderung der Wirtschaftsverfassung" sei. Deshalb habe man die Sozialisierung nicht im Abs. 4 des Art. 17 GG (heute Art. 14 GG) geregelt, sondern einen besonderen Artikel gewählt. Demgemäß wurde der Antrag des Abgeordneten Dr. Strauß ebenso abgelehnt, wie auch Anträge der FDP und DP in der 57. Sitzung des Hauptausschusses vom 5. 5. 1949 und in der 9. Plenarsitzung des Parlamentarischen Rats vom 6. 5. 1949, welche ebenfalls eine Streichung des Art. 15 GG beabsichtigten, weil mit Art. 14 GG allen Notwendigkeiten, in das Eigentum einzugreifen, Genüge geschehen sei <sup>3)</sup>.

---

1) M/D, Art. 15 GG, Rdnr. 5.

Huber, S. 143/144 u. S. 160.

So auch M/K, Art. 15 GG, Anm. III, 3c; v. Mangoldt, VVDStRL 10, S. 161/162; Ridder, VVDStRL 10, S. 138 ff; Schmitt, Rechtsstaatlicher Verfassungsvollzug, S. 38; Diester, S. 106; Scheuner, Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze, S. 25; Bachof, JR 1950, S. 735 f; Krüger, Sozialisierung, S. 317 und Ballerstedt, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, S. 478.

2) Bachof, JR 1950, S. 735 ff (736).

3) vgl. Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 17 ff; JÖR, Bd. 1, S. 154/155.

Dieser schon von den Vätern des Grundgesetzes erkannte Wesensunterschied zwischen Enteignung und Sozialisierung liegt vor allem darin, daß die Enteignung der Ermöglichung oder weiteren Förderung eines konkreten Verwaltungsvorhabens dient <sup>1)</sup> und die Eigentums- und Wirtschaftsstruktur unberührt läßt, ja sie sogar zugrunde legt, <sup>2)</sup> während die Sozialisierung ein auf Um- und Neugestaltung der Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialverfassung gerichteter Verfassungsakt ist <sup>3)</sup>.

Die Sozialisierung zielt, anders als die Enteignung, nicht so sehr auf eine Änderung der Zweckbestimmung der entzogenen Güter, als auf eine Änderung der Verfügungsmacht über sie <sup>4)</sup>. Danach handelt es sich bei Sozialisierung und Enteignung um inkommensurable Größen <sup>5)</sup> mit der Folge, daß das Tatbestandsmerkmal des einen Instituts nicht ohne weiteres als Tatbestandsmerkmal des anderen Instituts gelten kann. Wenn daher überhaupt von einem "lex-specialis"-Verhältnis zwischen Enteignung und Sozialisierung die Rede sein kann, dann nur in dem Sinne, daß "wenn die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln infrage kommt, überhaupt nicht erst zu prüfen ist, ob es sich hier um das

---

1) Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 139.

2) Krüger, Sozialisierung, S. 317.

3) M/K, S. 462, 463, m.w.N..

4) zur Unterscheidung zwischen Enteignung und Sozialisierung instruktiv: Knoll, AöR, n.F. 40, 1953/1954, S. 475 ff; Dopotka, S. 166/167.

5) Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 125 und 148.  
Die Sozialisierung ist gegenüber der Enteignung ein aliud, vgl. Mayer, DB 1974, S. 1211.

Wohl der Allgemeinheit handelt." <sup>1)</sup> Denn der Grundgedanke des Gemeinwirtschaftsbegriffs sowie die Unverzichtbarkeit der aufgezählten Güter für die staatliche Gemeinschaft enthalten bereits die Wertung, daß deren Vergesellschaftung dem Wohle der Allgemeinheit dient. Rechtstechnisch ergibt sich gleiches daraus, daß Art. 15 GG S. 2 zwar auf die Sätze 3 und 4 des Art. 14 GG Abs. 3 verweist, nicht aber auf seinen Satz 1. <sup>2)</sup> Folglich ist bei einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG im Gegensatz zur Enteignung nicht Voraussetzung und Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung, daß die Entziehung des Eigentums "dem Wohle der Allgemeinheit" dient.

---

1) Abgeordneter Dr. Grewe (SPD) im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats, vgl. JÖR Bd. 1, S. 156. Die Richtigkeit dieser Ansicht wird dadurch unterstrichen, daß ein erneuter Vorschlag des dreiköpfigen Redaktionsausschusses vom Januar 1949 auf die gegebenenfalls richterlich nachprüfbare Formel vom "Wohl der Allgemeinheit" zurückgriff, jedoch bei den interfraktionellen Beratungen die Bedingung des Allgemeinwohls endgültig wieder gestrichen wurde, vgl. Niclaß, S. 204.

Sinngemäß ferner Diester, S. 105.

Ebenso schon zu Art. 155 WRV Anschütz, S. 723 Anm. 2:

Abs. 2 S. 1 hat die Bedeutung, daß die nach Art. 153

Abs. 2 S. 1 WRV bestimmte Voraussetzung "nur zum Wohle der Allgemeinheit" hier ohne weiteres gegeben ist. Ebenso Erman, Grundrechte und Grundpflichten, S. 302 ff.

2) vgl. besonders Ipsen, VVDStRL 10, S. 105 und Leitsatz 14, S. 122; so auch Knoll, AÖR Bd. 79, S. 455 ff (S. 495/496); Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 19 und 25. Scholtissek, BB 1952, S. 981 ff (S. 984); Abraham, BK, Art. 15 GG, Anm. II 1, S. 2 u. 3; Rübner, in: Festschrift für Scheuner, S. 526: "Insbesondere ist nicht Voraussetzung (für Art. 15 GG), daß die Entziehung des Eigentums dem Wohle der Allgemeinheit dient." Vgl. ferner Benda, S. 362; a. A. v. Plessen, S. 96.

c) Das Verbot der "Kompetenzentfremdung"

Die vorstehend festgestellte institutionelle und funktionelle Verschiedenheit von Art. 14 GG und Art. 15 GG macht es erforderlich, daß Enteignung und Sozialisierung in ihrer Anwendung scharf zu trennen sind. Es darf einerseits nicht zu Zwecken der Enteignung, also insbesondere zur "Güterbeschaffung" das Eigentum kollektiviert werden. Es darf andererseits nicht zum Zwecke der Vergesellschaftung individuell enteignet werden.

Die Anwendung der Sozialisierungskompetenz zu Enteignungszwecken wäre ebenso wie die Anwendung der Enteignungskompetenz zu Sozialisierungszwecken eine Kompetenzentfremdung ("détournement de pouvoir"), die nach allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen unzulässig ist <sup>1)</sup>.

Daher ist die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG kein Instrument einer fortschreitenden Sozialisierung <sup>2)</sup>.

Enteignungen können zwar dazu dienen, den städtischen Boden im Sinne einer breiteren Eigentumsstreuung umzuverteilen <sup>3)</sup>.

Sie lassen auch Raum für eine kommunale Bodenvorratspolitik. Immer aber müssen im Zuge einer solchen Politik Reprivatisierungen als korrelative Akte vorgenommen werden, solange nicht im Rahmen des Art. 15 GG eine gesetzgeberische Entscheidung gegen das private Bodeneigentum generell getroffen worden ist <sup>4)</sup>. Deshalb würde auch ein allmählicher, sich über eine

---

1) Huber, S. 160; Krüger, Sozialisierung, S. 318; Ipsen, VVDStRL 10, 1952, S. 106-107.

2) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 298; Forsthoff, in: Festgabe für Maunz, S. 100.

3) Bedenken gegen die transitorische Enteignung bei Forsthoff, Festgabe für Maunz, S. 98 ff. Dagegen: Opfermann, S. 235 ff (249 ff).

4) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 298. Zum Junktum Enteignung-Reprivatisierung: ders. a.a.O.S. 255; Rüfner, Jus 1973, S. 594; Huber, S. 160. Vgl. dazu auch unten S. 204 ff.



lange Zeitperiode erstreckender Aufkauf einzelner Grundstücke nicht mit Art. 15 GG zu vereinbaren sein <sup>1)</sup>.

Ebenfalls würde eine Kompetenzentfremdung beispielsweise vorliegen, wenn gemeindliche Vorkaufsrechte planmäßig dazu ausgenützt würden, das private Bodeneigentum abzuschaffen und auf diese Weise eine "Kommunalisierung" des Bodens herbeigeführt werden sollte <sup>2)</sup>.

---

1) vgl. Fritz, S. 152, der darauf hinweist, daß dieser Weg einer "Verstaatlichung" des Bodens bereits dem National-Ökonomen Leon Walras vorschwebte. Zu dessen Vorstellungen im einzelnen vgl. Fritz, S. 58 ff.

2) von der Ausgestaltung des Vorkaufsrechts im Regierungsentwurf zum Bundesbaugesetz n.F., vgl. BR-Drucksache 300/74, wurde gelegentlich von einem Instrument zur Kommunalisierung oder Sozialisierung von Grund und Boden gesprochen; siehe hierzu Dyong, DÖV 1972, S. 446 ff (449); Rothe, DVBl. 1974, S. 742.  
Vgl. ferner Battis/Schrödter, DBVl 1977, S. 162 m. Anm. 27;  
Rüfner, Jus 1973 S. 594.

- d) Die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und der Geeignetheit

### Das Verhältnismäßigkeitsprinzip

Westermann <sup>1)</sup> will auch bezüglich der Verhältnismäßigkeit Enteignung und Sozialisierung gleichstellen. Das gelte jedenfalls für die expropriative Sozialisierung, die hier allein interessant sei (und zwar im Hinblick auf die mit einer Sozialisierung von Grund und Boden verbundenen planerischen Zielsetzung und dem Bestreben, die Grundrente abzuschöpfen, der Verf.) Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ergebe sich aus der einfachen Überlegung, daß staatliche Eingriffe in die Rechtsstellung des Bürgers auf das notwendige Maß zu beschränken seien. Außerdem müßten Eingriffe in Rechte des Bürgers und Erfolg im Gemeinwohlinteresse in einem Verhältnis stehen, das den Eingriff dem Bürger zumutbar mache.

Mit diesen Ausführungen stellt Westermann den Anschluß zu dem Prüfungsmaßstab her, den er bereits beim Merkmal "Wohl der Allgemeinheit" entwickelte <sup>2)</sup>.

---

1) S. 58/59.

2) ebenso Pernthaler, Mitbestimmung, S. 129: Für die Sozialisierung bedeuten diese Maßstäbe (die Gebote der Verhältnismäßigkeit und Sachadäquanz der Grundrechtseingriffe, der Verf.), daß die Vergesellschaftung das sachlich geeignete und zugleich im Hinblick auf die Eingriffsschwere erforderliche Instrument sein muß, um die speziellen Gemeinwohlinteressen zu verwirklichen, welche durch die Sozialisierung im konkreten Falle erreicht werden sollen (Unterstreichungen durch den Verf.). Gem. Anm. 269 liege darin die verfassungsdogmatische Begründung für das Merkmal der "Sozialisierungsreife" oder "Sozialisierungseignung". Pernthaler begründet diese angebliche Zulässigkeitsvoraussetzung damit, daß Sozialisierungsgesetze an die "verfassungsmäßige Ordnung" schlechthin gebunden seien (Art. 20 Abs. 3 GG). Diese im Rahmen des verfassungsstaatlichen Systems selbst-

verständliche und unübersteigbare Schranke (Art. 79 Abs. 3 GG) gewänne in der Grundrechtsdogmatik selbständige Bedeutung in der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bindung des Gesetzgebers an die Gebote der Verhältnismäßigkeit und Sachadäquanz der Grundrechtseingriffe.

Ohne auf die Besonderheit von Sozialisierungsgesetzen nach Art. 15 GG gegenüber "normalen" Gesetzen einzugehen, verweist Pernthaler zur Stützung seiner Ansicht in Anm. 267 auf S. 128 auf die dazu "grundlegende Analyse" von E. Hesse, Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG bei der Verwirklichung einer "verfassungsmäßigen Ordnung", obwohl diese Abhandlung überhaupt nicht darauf eingeht, ob der Begriff "verfassungsmäßige Ordnung" bei der Anwendung der Ermächtigung in Art. 15 GG die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfordert, sowie auf die Ausführungen von Krüger, Sozialisierung, auf den S. 310 ff. An dieser Stelle befaßt sich Krüger zwar mit dem Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialisierung, erwähnt aber bezeichnenderweise mit keinem Wort, daß der Sozialisierungsgesetzgeber aus rechtsstaatlichen Gründen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten habe.

Das BVerfG faßt im Prinzip der Verhältnismäßigkeit die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zusammen <sup>1)</sup>.

Westermann bezieht sich augenscheinlich nur auf die beiden letzteren. Denn ein vom Gesetzgeber eingesetztes Mittel wird dann als erforderlich angesehen, um den erstrebten Zweck zu erreichen, wenn er "nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können", <sup>2)</sup> und den Grundsatz der Proportionalität oder Verhältnismäßigkeit i.e.S. umschreibt das BVerfG häufig damit, daß eine Maßnahme den Betroffenen "nicht übermäßig belasten" und für ihn "nicht unzumutbar" sein darf <sup>3)</sup>.

---

1) so bereits sinngemäß Apothekenurteil, E 7, S. 377, (409: Geeignetheit und Erforderlichkeit, 407: Verhältnismäßigkeit i.e.S.). Besonders klar die Verwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit als Oberbegriff in E 19, S. 330 (337); 21. S. 150 (155); 26 S. 215 (228); 27, S. 211 (219); 27, S. 344 (352); 28, S. 264 (280); 30, S. 292 (316). Vgl. a. Schneider, Zur Verhältnismäßigkeitskontrolle, insbesondere bei Gesetzen, S. 390 ff. Die Terminologie schwankt: R.v. Krauss, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 15 ff, faßt diesen als Oberbegriff für die Prinzipien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit i.e.S. auf. Lerche, Übermaß und Verfassung, S. 19, 21 stellt beide Prinzipien unter den Oberbegriff "Übermaßverbot". Wittig, DÖV 1968, S. 817 ff schwankt zwischen beiden Terminologien. Grabitz AÖR Bd. 98 (1973) 571, verzichtet darauf, die Geeignetheit des Mittels in den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrifflich mit einzubeziehen und verwendet statt "Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S." den Begriff Proportionalität. Gentz, NJW 1968, S. 1600 ff unterscheidet zwischen Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit, wozu er die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Proportionalität oder Verhältnismäßigkeit i.e.S. zählt.

2) E 30, S. 292 (316), ferner 25, S. 1 (17); 33, S. 171 (187).

3) bereits in: E 7, S. 377 (405); s. weiter z. B. 26; S. 215 (226); 27, S. 88 (100); 29, S. 221 (235).

Der von Westermann vorgenommenen grundsätzlichen Betrachtung kann aber nicht gefolgt werden, wenn er meint, daß das was von der Rechtssprechung zur Enteignung entwickelt worden sei - jede gemäß Art. 14 Abs. 2 GG als Enteignung zu qualifizierende Entziehung von Eigentum muß ein erforderliches, verhältnismäßiges und geeignetes Mittel zu einem Zweck des Allgemeinwohls sein - <sup>1)</sup> auf die Sozialisierung zu übertragen sei. Im Gegensatz zur Auffassung Westermanns macht die Eingriffsart sehr wohl einen Unterschied aus. Zur Eingriffsart Sozialisierung paßt das Verhältnismäßigkeitsprinzip <sup>2)</sup> jedenfalls nicht.

Darauf weist zunächst einmal die Herkunft des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hin, der wie auch die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Geeignetheit, im Polizeirecht entwickelt wurde, wo die Grundsätze auch heute noch für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit polizeilicher Einzelmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen <sup>3)</sup>. Art. 15 GG befaßt sich dagegen mit der generellen Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden.

Obwohl die Grundsätze heute im gesamten Verwaltungsrecht gelten und aus dieser Ebene sogar in den Bereich des Verfassungs-

---

1) Breuer, Bodennutzung, S. 81 und 27 m.w.N. aus Rspr. und Literatur.

2) wie Westermann es wohl angewendet wissen will, nämlich als Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit i.e.S.

3) Wittig, DÖV 1968, S. 817. Zur Geschichte der Grundsätze ferner:  
Schneider, a.a.O., S. 390 (393 ff);  
R.v.Krauss, S. 3 ff;  
Pohl, S. 26 ff.

rechts inkorporiert wurden <sup>1)</sup>, ist in diesem Zusammenhang doch die Begründung von Interesse, mit der Forsthoff die Erhebung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in das Verfassungsrecht kritisierte. Er erblickt in dieser Rangerhöhung auch einen Qualitätsumschlag. Man müsse sich vergegenwärtigen, daß das Gebot der Verhältnismäßigkeit innerhalb eines relativ engen und deshalb überschaubaren Rahmens praktisch handhabbar sei. Man könne unschwer vergleichen: auf der einen Seite die der Polizei an sich zu Gebote stehenden hoheitlichen Mittel, auf der anderen Seite die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; die Beurteilung in einem so übersehbaren Bereich bereite keine sonderlichen Schwierigkeiten. Das ändere sich aber von Grund auf, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in das Verfassungsrecht überführt werde. Die Situation des Gesetzgebers, der zur umfassenden Gestaltung berufen sei, sei eben eine ganz andere, als die Lage einer Polizeibehörde, die unter den vorgegebenen Mitteln das geeignete zur Abstellung einer Störung auszuwählen habe <sup>2)</sup>. Deswegen verneint entgegen der herrschenden Meinung beispielsweise auch Pohl <sup>3)</sup> eine Justiziabilität des

---

1) Nachweise bei Wittig, DÖV 1968, S. 818; s. a. Seetzen, NJW 1975, S. 429. Das BVerfG leitet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus dem Rechtsstaatsprinzip ab, vgl. Schneider, a.a.O., S. 390 ff. Andere meinen, er sei allein in Art. 19 Abs. 2 GG (so vor allem der BGH, vgl. BGHSt 4/375 (376 ff), 395 (392); BGH DÖV 1955, S. 729; dazu Lerche, a.a.O., S. 34 ff m.z.N.; oder in Verbindung mit Art. 1 GG (so vor allem Dürig, Der Grundsatz von der Menschenwürde, AÖR 81/117; dazu und zu weiteren Ableitungsversuchen, siehe Lerche, a.a.O., S. 40 ff m.W.N.) oder in der "dirigierenden Verfassung", wie Lerche, a.a.O., S. 61 ff, annimmt, verankert.

2) Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft (1971), S. 137 ff. Milder und verständnisvoll äußert sich Forsthoff allerdings in seinem Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10. Auflage 1973), S. 70 ff.

3) S. 111.



Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Andernfalls würde seiner Meinung nach das in der Verfassung niedergelegte Prinzip der Gewaltenteilung aufgehoben und die bei einer Justiziabilität eintretende Überhöhung der Justiz gegenüber dem Parlament würde gegen das Prinzip der Demokratie verstoßen.

Ein weiteres Indiz dafür, daß die Überprüfung am Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht paßt, wenn der Gesetzgeber von der ihm in Art. 15 GG eingeräumten Ermächtigung Gebrauch macht, ist die Behandlung dieser Frage in den einschlägigen Kommentierungen zu Art. 15 GG. Das Problem wird nur einmal insoweit erwähnt, als fraglich sei, ob der Gesetzgeber durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel gezwungen sei, die Sozialisierung nur im Extremfall in der Rechtsform der Verstaatlichung zu vollziehen. Diese Frage sei nicht allgemein zu beantworten, weil nicht von vornherein angegeben werden könne, welche Sozialisierungsart im Einzelfall den schwersten Eingriff darstelle <sup>1)</sup>. Da eine Überführung von Grund und Boden in Gemeinwirtschaft - wie bereits ausgeführt - aber nur bei einer Veränderung der Trägerschaft des Bodeneigentums sinnvoll erscheint, kommt eine Bodensozialisierung ernsthaft sowieso nur in der Form der Kommunalisierung beziehungsweise Verstaatlichung infrage. Mildere Rechtsformen sind dagegen vorwiegend bei einer Überführung von Produktionsmitteln beziehungsweise Unternehmen denkbar, wo im Einzelfall eine Form der Gemeinwirtschaft in Betracht kommen kann.

Entscheidend gegen das Nichtbestehen einer Zulässigkeitsvoraussetzung "Verhältnismäßigkeit" spricht aber die Funktion des Art. 15 GG <sup>2)</sup>.

---

1) BK, Art. 15 GG, Anm. 14.

2) dazu Schwerdtfeger, S. 243 ff.

Die Sozialisierung ist ein Instrument des Staates bei der Wahrnehmung seiner sozialstaatlichen Aufgaben. Wegen der gehobenen Bedeutung der Sozialstaatsklausel kann Art. 15 GG daher nur die Funktion haben, in ihrem Dienste die Vergesellschaftungsmaßnahmen zu ermöglichen, welche aus rechtsstaatlichen Gründen an sich nicht möglich wären, nicht aber umgekehrt dem Eigentümer nur deshalb stärkeren Schutz geben, weil sozialstaatliche Aufgaben wahrgenommen werden. Art. 15 GG ermöglicht daher "zum Zwecke der Vergesellschaftung" auch Grundrechtseingriffe (in Art. 14 GG oder auch in andere Grundrechte), welche ohne seine Existenz an der erforderlichen Rechtsgüterabwägung zwischen den Belangen des Grundrechtsträgers und den mit dem Eingriff zur Geltung zu bringenden Gesichtspunkten, hier die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, scheitern müßten.<sup>1)</sup> Dem Gesetzgeber, der von der Ermächtigung in Art. 15 GG Gebrauch machen will, werden also durch die beiden vorgenannten Grundsätze keine Grenzen gesetzt<sup>2)</sup>. Eine erforderliche rechtsstaatskonforme Auslegung<sup>3)</sup> suspendiert den Gesetzgeber jedoch

---

1) vgl. Schwerdtfeger, Anm. 618 auf S. 244.

2) so auch Rübner, in Festschrift für Scheuner, S. 536: Insbesondere ist nicht Voraussetzung (für Art. 15 GG), daß die Entziehung des Eigentums nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit als angemessenes Mittel zum angestrebten Zweck anzusehen ist. Siehe auch Ridder, Soziale Ordnung, S. 74: Mit Beginn der 60er Jahre sind dann immer mehr Zusatzgeräte entwickelt worden, wie etwa das "Übermaßverbot" und das "Verhältnismäßigkeitsprinzip", um nur einige zu nennen - von keinem steht etwas in der Verfassung -, die eine immer feinere Zerstäubung des Normenmaterials gewährleisten und dem Anpassungsprozeß (der Grundgesetz-Interpretation zur gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Entwicklung, der Verf.) eine immer größere Geschmeidigkeit verleihen.

3) zur Bindung der Sozialisierungsermächtigung an das Rechtsstaatsprinzip allgemein: Krüger, Sozialisierung, S. 310 ff.

nicht vom Grundsatz der Geeignetheit der Maßnahme <sup>1)</sup>.

Das BVerfG sieht ein Mittel dann als geeignet an, "wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann." <sup>2)</sup> Belange der Vergesellschaftung werden durch die Geltung des Grundsatzes der Geeignetheit nicht beeinträchtigt, denn eine Maßnahme, die ungeeignet ist, gibt nur vor, die Ziele einer Vergesellschaftung zu fördern, tut es aber tatsächlich nicht, weil sie zur Förderung dieser Ziele eben nicht geeignet ist <sup>3)</sup>.

In diesem systematischen Zusammenhang stellt die Geeignetheit einer Sozialisierung von Grund und Boden eine Zulässigkeitsvoraussetzung für ein rechtmäßiges Gebrauch machen von der Ermächtigung in Art. 15 GG dar <sup>4)</sup>.

Die Frage, ob eine gesetzgeberische Maßnahme tatsächlich geeignet ist, den erstrebten Zweck zu erreichen, unterzieht das BVerfG beschränkter rechtlicher

---

1) die Geeignetheit einer Maßnahme ist Vorfrage für die Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, vgl. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 346 ff; Wittig, DÖV 1968, S. 817.

2) E 30, S. 292 (316); 33, S. 171 (187).

3) Schwerdtfeger, a.a.O., S. 244;  
BK Art. 15 GG Rdn. 34.

4) Viele Autoren siedeln die Sozialisierungseignung, vgl. bspw. BK Art. 15 GG Rdn. 34, die von ihnen in Erinnerung an Art. 156 Abs. 1 S. 1 WRV - wonach geeignete, private wirtschaftliche Unternehmungen vergesellschaftet werden konnten - als ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 15 GG angesehen wird, jedoch systematisch falsch bei dem angeblichen Erfordernis der Sozialisierungsreife an. Im Gegensatz zur sogenannten Sozialisierungsreife hat die Sozialisierungseignung aber mit dem Abschluß eines Entwicklungsprozesses, nach dem angeblich nur eine Sozialisierung zulässig sein soll, nichts zu tun.

Kontrolle <sup>1)</sup>, und zwar übt es in doppelter Hinsicht Zurückhaltung bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung gesetzgeberischer Maßnahmen: Zum einen sieht es diese nicht schon dann als ungeeignet an, wenn sie den erstrebten Erfolg nicht voll zu erreichen vermögen; vielmehr genügt die teilweise Verwirklichung des gesetzgeberischen Ziels <sup>2)</sup>. Zum anderen verlangt es nicht, daß das Mittel den Zweck im Zeitpunkt der Entscheidung auch tatsächlich fördert. Wenn eine gesetzgeberische Maßnahme den von ihr angestrebten Zweck noch nicht erreicht hat, so hat dieser Umstand allein noch nicht ihre Verfassungswidrigkeit zur Folge. Das Gericht nimmt nämlich eine Beurteilung ex ante vor und fragt, ob eine gesetzgeberische Maßnahme nach der "Beurteilung der Verhältnisse, die dem Gesetzgeber bei der Vorbereitung des Gesetzes möglich war" <sup>3)</sup>, als geeignet erscheint. Dabei gesteht es dem Gesetzgeber auch das Recht zum Irrtum über den Verlauf der künftigen Entwicklung zu; denn auch die aufgrund einer Fehlprognose ergriffene Maßnahme ist nicht schon deshalb verfas-

---

1) dagegen wendet sich Däubler, Eigentum, S. 239: Man gewänne so ein weiteres Mittel, um eine unerwünschte Parlamentsmehrheit mit Hilfe der rechtsprechenden Gewalt in ihrer Handlungsfreiheit einengen zu können, wenn die in Art. 15 GG vorausgesetzte freie Entscheidung des Gesetzgebers unter den allgemeinen Vorbehalt gestellt würde, daß sie sich auch nach Ansicht des in letzter Instanz entscheidenden BVerfGs als "geeignet" erweise. Vgl. allgemein zum Stand der Diskussion über das Verhältnis des BVerfG zum Gesetzgeber und zum politischen Bereich: Roellecke, Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit; Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 61 (71 ff); Friedrich Klein, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen; Hans H. Klein, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison; Seuffert, NJW 1969, 1369 (1372); Dolzer, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts; Zuck, JZ 1974, S. 361 ff; Benda, ZRP 1977, S. 1 ff; Menger, VerwArch. 1975, S. 397 (401) lehnt jede Prognose und Eignungsprüfung durch das BVerfG ab.

2) E 16, S. 147 (183).

3) E 25, S. 1 (12); 30, S. 250 (263).

sungswidrig <sup>1)</sup>. Unzweifelhaft verfassungswidrig ist danach nur eine Maßnahme, die auch unter Berücksichtigung dieses "Beurteilungsspielraums" des Gesetzgebers "von vornherein" ungeeignet ist, den gesetzgeberischen Zweck zu erreichen <sup>2)</sup>. In Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen des BVerfGs befinden sich die Verfassungsgerichtshöfe der Länder <sup>3)</sup> sowie der größte Teil des Schrifttums <sup>4)</sup>.

Ferner ist eine Regelung nicht nur dann "geeignet, wenn sie die einzig mögliche ist. Der Gesetzgeber kann vielmehr zur Erreichung seiner Ziele unter mehreren Möglichkeiten wählen." <sup>5)</sup>

---

1) E 25, S. 1 (12 ff); 30, S. 250 (263).

2) so das Verbot der Mitfahrerzentralen im Hinblick auf die Zwecke "Sicherheit des Straßenverkehrs" und "erhöhter Schutz des einzelnen Mitfahrers", vgl. E 17, S. 307 (315 ff), und der Sachkundennachweis im Einzelhandel mit Waren aller Art im Hinblick auf den Zweck des Verbraucherschutzes, vgl. E 19, S. 330 (338). Vgl. E 16, S. 147 (181); 19, S. 119 (126 ff): "objektiv untauglich", "schlechthin ungeeignet".

3) StGH Bd.-Württ., ESVGH 23, 1 (8) - DÖV 1973, S. 163 (166); NJW 1975, S. 1205 (1213); VerfGH NW, OVG E 24, 315 (318); 26, 270 (278 ff); 26, 286 (293 ff); 28, 291 (293 ff); 28, 307 (308, 309 ff); 28, 312 (315); VerfGH Rhd-Pf., AS 11, 73 (84); 11, 118 (123 ff).

4) Zacher, AÖR 93 (1968), 341 (380 ff); Gentz, NJW 1968, 1600 (1606 ff); v. Pestalozza, AÖR 96 (1971), 27 (48 ff); Rupert Scholz, Paritätische Mitbestimmung und Grundgesetz, S. 33; Stürer, DBVl. 1974, S. 314 (317, 319, 320); ferner (trotz differenzierender Betrachtungsweise) und dem BVerfG die Verletzung seiner eigenen Grundsätze vorwerfend, Breuer, Der Staat, 1977, S. 22 ff; Seetzen, NJW 1975, S. 429 (431); die Gegenposition hat Kloepfer, NJW 1971, 1585 ff, Kritik an BVerfGE 30, 250 - NJW 71, 1603 zum Gesetz über die außenwirtschaftliche Absicherung in den Jahren 1968/69, bezogen.

5) BVerfGE 13, S. 230 (241); 7, S. 377 (410).

Bei Beachtung dieser Grundsätze ist entgegen der Auffassung mancher Autoren <sup>1)</sup> nicht nur der Großgrundbesitz, sondern auch der Kleinbesitz an Grund und Boden, wie kleinbäuerlicher Grundbesitz, handwerkliche Erzeugungsbetriebe, und der mit einem privaten Eigenheim bebaute Grund und Boden für eine Sozialisierung geeignet <sup>2)</sup>. Andernfalls würden bspw. die mit einer Vergesellschaftung angestrebten Planungsvorteile erheblich relativiert werden und die beiläufig betriebene Ausnutzung der Wertsteigerung durch die kleinen Grundeigentümer mit den bekannten dysfunktionalen Folgen würde ebenfalls bestehen bleiben.

Auch das "Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG" der SPD würde nicht am Grundsatz der Geeignetheit scheitern, da keine plausiblen Gründe ersichtlich sind, weshalb die dort vorgesehenen Sozialisierungsmaßnahmen "schlechthin ungeeignet" zur Förderung der mit ihnen beabsichtigten Ziele sein sollen, nämlich, ~~...~~

knappen Boden so zu nutzen, wie es der Bürger wirklich braucht, und nicht ausschließlich im Sinne der höchsten kaufmännischen Rendite.

---

1) M/K, S. 467; M/D Art. 15 GG, Rdn. 23 u. Rdn. 11; BK, Art. 15 GG, Rdn. 27.

2) argumentiert wird allerdings unterschiedlich. M/K und M/D halten die Sozialisierung von kleinbäuerlichem Grundbesitz und handwerklichen Erzeugungsbetrieben für "nicht geeignet". Ferner meinen beide, daß vorgenannter Grund und Boden nicht zu den sozialisierungsfähigen Unternehmen gehöre, einer Auslegung, die wiederum vom Inhalt des Begriffs "Produktionsmittel" abhängt. Näheres dazu unten S. Kimminich in BK hält private Eigenheime nicht für sozialisierbar. Ihre Nutzung sei nicht in gemeinwirtschaftlicher Art möglich. Dazu bereits oben S. Vgl. auch unten S.



Bestimmte Grundstücksnutzungen - wo nötig - durch verbesserte Einwirkungsrechte der Gemeinden zu gewährleisten beziehungsweise ausdrücklich zu erhalten.

Spekulative Preissteigerungen und damit absolut leistungslose Gewinne erst gar nicht entstehen zu lassen.

Die Kosten für die Nutzung des Bodens in den Grenzen zu halten, die die planerische Nutzungsfestlegung absteckt, um so sicherzustellen, daß diese Kosten für den jeweiligen Nutzer auch wirtschaftlich tragbar sind.

Den raschen Nutzungswandel im Grundstücksbereich elastisch und bedürfnisgerecht bewältigen zu helfen, um neue Städtebaustrukturen zeitgerecht vorbereiten und anlegen zu können.

Die allgemeine Verfügbarkeit von Grund und Boden für die sich fortlaufend verändernden privaten und öffentlichen Zwecke zu beleben <sup>1)</sup>.

Aber selbst wenn sich gesetzliche Maßnahmen im Laufe der Entwicklung als ungeeignet erweisen sollten, ist das jedenfalls insoweit unschädlich, als sie die Gültigkeit der hierauf gegründeten Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen nicht ex tunc antasten. Das gilt unabhängig davon, ob die Fehlprognose auf eine ursprüngliche Verkennung oder eine unvorhergesehene Veränderung der Umstände zurückzuführen ist <sup>2)</sup>.

---

1) Materialien, S. 6.

2) Breuer, Der Staat, 1977, S. 53. Der Begriff Fehlprognose ist hier objektiv zu verstehen. Dagegen spricht v. Pestalozza, AÖR 96 (1971), S. 27 (48 ff), nur bei einem ursprünglichen Einschätzungsfehler von einer Fehlprognose des Gesetzgebers und bei späteren Veränderungen der Umstände von einer "nachträglichen Zweckverfehlung". Auch er behandelt jedoch beide Fälle im wesentlichen nach den gleichen Grundsätzen.

Nur mit dieser Konsequenz erfüllt die Anerkennung eines legislativen Prognosespielraums ihren Sinn <sup>1)</sup>.

Aber auch das nachträgliche Offenbarwerden einer Fehlprognose wirkt sich nicht automatisch "ex nunc" auf die Gültigkeit von Gesetzen aus. Eine solche ex-nunc-Automatik muß deshalb abgelehnt werden <sup>2)</sup>, weil sie dem Gestaltungsauftrag widerspräche, der vor allem dem Gesetzgeber zukommt und die grundsätzliche Anerkennung von legislativen Prognosespielräumen rechtfertigt. Eine planvolle Gestaltung sozialer und wirtschaftlicher Abläufe bedarf der Kontinuität, laufender Fortschreibung und gleitender Überleitung von Prognosen und Programmen.

Damit wird dem Gesetzgeber kein Freibrief zur Aufrechterhaltung mißglückter Maßnahmen gegeben. Vielmehr ist der Gesetzgeber verpflichtet, die betreffenden Akte in angemessener Frist aufzuheben oder der Entwicklung anzupassen - ein Weg, den das BVerfG <sup>3)</sup> dem Gesetzgeber wiederholt gewiesen hat. Erst wenn der Gesetzgeber die Anpassungspflicht nicht erfüllt und die angemessene Frist ungenutzt verstreichen läßt, wirkt sich dieses Versäumnis auf die Gültigkeit der betroffenen Gesetze aus.

---

1) Breuer, a.a.O. Ferner BVerfGE 30, 258 (263).

2) Breuer, a.a.O. S. 54; so unter Inkaufnahme eines gewissen zeitlichen "Nachhinkens" der gesetzgeberischen Korrektur: BVerfGE 18, 315; 25, 1 (12 ff); v. Pestalozza, AöR 96, 1971, S. 27 (49, 50); Krause-Palfner, S. 97 ff. Auch Rupert Scholz, S. 107 ff (ferner in: Paritätische Mitbestimmung und Grundgesetz, S. 33 ff), der dem Gesetzgeber wie der Verwaltung "Entwicklungsspielräume" zugesteht, allerdings eine "unverzügliche" Aufhebung oder Änderung der legislativen oder administrativen Maßnahme fordert. A. A. Grabitz, AöR 98 (1973), S. 568 (572 ff).

3) außer den unmittelbar einschlägigen Entscheidungen des BVerfG zu Prognosefällen ist eine Reihe bekannter Entscheidungen des BVerfG zu nennen, die einen an den Gesetzgeber gerichteten Appell zur Anpassung einer (noch nicht für ver-

fassungswidrig und nichtig erklärten) Gesetzeslage an die Verfassung enthalten: BVerfGE 15, 337 (349 ff) (Höfeordnung); 16, 130 (141 ff) (Wahlkreiseinteilung); 21, 12 (39 ff) (Umsatzsteuer); 23, 242 (257 ff) (Vermögenssteuer); 25, 167 (Unehelichenrecht); 33, 303 (347 ff, 356 ff) (numerus clausus).

Eingehend hierzu Rupp-v. Brünneck, Darf das Bundesverfassungsgericht an den Gesetzgeber appellieren? S. 355 ff.

e) Sozialisierungsgrenzen durch Beschränkung der sozialisierungsfähigen Gegenstände?

Eine weitere Begrenzung der Sozialisierungsbefugnis von Grund und Boden meint man aus der Beschränkung der in Art. 15 GG übernommenen sozialisierungsfähigen Gegenstände entnehmen zu können.

Im Unterschied zu Art. 156 WRV sind gemäß Art. 15 GG nicht mehr "wirtschaftliche Unternehmungen" als solche, sondern nur mehr bestimmte Wirtschaftsgüter und Gruppen von Vermögensobjekten (Grund und Boden, Naturschätze, Produktionsmittel) Gegenstände der Sozialisierung <sup>1)</sup>.

Die wortgetreue Auslegung und Anwendung des Artikels würde dazu führen, daß niemals eine Gruppe von Unternehmen <sup>2)</sup> in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden dürfte, daß vielmehr die Sozialisierung auf die Vermögensobjekte als solche zu erstrecken ist <sup>3)</sup>. Dieser nicht auf Unternehmenseinheiten, sondern auf Unternehmensmittel bezogene Ansatz des Art. 15 GG könnte jedoch dazu führen, daß eine volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle organische Vergesellschaftung bestimmter Wirtschaftszweige von vornherein nicht möglich ist. Gegenstand der Sozialisierung muß daher trotz des Wortlauts von Art. 15 GG stets das Unternehmen als ganzes sein, sofern es nur im wesentlichen der wirtschaftlichen Nutzung von Grund und Boden, der Ge-

---

1) M/K, S. 465.

2) es können nur ganze Gruppen gleichartiger Unternehmen für die Sozialisierung in Betracht kommen, da Individualgesetze - weil dem Gesetzesbegriff widersprechend und gegen Art. 19 Abs. 1 GG verstoßen - unzulässig sind, vgl. M/K, S. 40 m.w.N.

3) M/K, S. 465, 466.

winnung oder Verwertung von Naturschätzen und -kräften oder der "Produktion" dient <sup>1)</sup>.

Sozialisierbar sind nach Art. 15 GG daher Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft, Unternehmen der Grundstoffindustrien und der Energieerzeugung sowie Unternehmen der "Produktion". Diese Unternehmenseinheiten können in toto der Sozialisierung zugeführt werden, also auch hinsichtlich solcher Objekte, die für sich allein genommen nicht sozialisierbar wären, weil sie weder Grund und Boden noch Naturschätze noch "Produktionsmittel" sind. <sup>2)</sup>

Dementsprechend kann Grund und Boden dann sozialisiert werden, wenn er land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dient, unbebautes Gelände bzw. Baugelände ist und dieser Boden umgewidmet werden soll für sozialisierungsfähige Unternehmen, oder wenn der Boden schon im Eigentum sozialisierbarer Unternehmen steht <sup>3)</sup>. Umgekehrt sollen jedoch an sich sozialisierbare Gegenstände nicht sozialisierungsfähiger Unternehmen dann nicht vergesellschaftet werden dürfen, wenn sie unternehmensgebunden sind. Grundstücke, Naturschätze und Produktionsmittel nicht sozialisierbarer Unternehmen sollen demzufolge nur dann sozialisierbar sein, wenn sie dem Unternehmenszweck kaum oder nur mittelbar dienen und daher das Unternehmen als solches nicht durch eine Vergesellschaftung dieser Gegenstände zerrissen wird. <sup>4)</sup>

Da nach dieser Ansicht die Sozialisierung von Grund und Boden unzulässig ist, der Unternehmen dient, die nicht sozialisierungsfähig sind, ergibt sich für ihre Befürworter als erstes

---

1) Henkel, DVBl. 1975, S. 321; Huber, S. 166; Ipsen VVDStRL 10, 1952, S. 108; M/K, S. 466; Dicke, Art. 15 GG Rdn. 13.

2) Huber, S. 166.

3) Huber, S. 162; Westermann, S. 63.

4) Henkel, DVBl. 1975/321; M/D, Art. 15 GG, Rdn. 15; Westermann, S. 64.

die Notwendigkeit darzustellen, welchen Inhalt der Begriff der sozialisierbaren Produktionsmittel hat. Die herrschende Meinung vertritt den sogenannten engen Produktionsmittelbegriff. Danach sollen sozialisierbare Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG nur die der Gewinnung und Herstellung (einschließlich der Be- und Verarbeitung) wirtschaftlicher Erzeugnisse dienenden Gegenstände und Rechtstitel sein, und zwar sowohl die der Produktion unmittelbar dienenden Betriebsanlagen (Gebäude, Maschinen, Werkzeuge) als auch die für die Produktion verwandten Betriebsmittel (Rohstoffe, Halbfabrikate) als auch die in der Produktion eingesetzten Urheberrechte (Patente, Warenzeichen) <sup>1)</sup>. Damit würden - entgegen der Auffassung der Anhänger des sogenannten weiten Produktionsmittelbegriffs <sup>2)</sup> - die unter "Produktionsmittel" außer den originären Produktionsfaktoren Arbeit und Boden alle Faktoren verstehen, die eingesetzt sind, um einen wirtschaftlichen Effekt zu erzielen, wobei es gleichgültig bleibt, ob die Komponenten der Produktion im eigentlichen Sinne dienen oder ob sie anderen wirtschaftlichen Zielen zum Erfolg ver-

- 
- 1) Huber, S. 165; diesem engen Produktionsmittelbegriff folgen ferner: Jerusalem NJW 1950, S. 211; Ipsen, VVDStRL 10, S. 108 und 113; ders. DÖV 1974, S. 296 mit Anm. 50; Krüger, Sozialisierung, S. 305; Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 30 ff; Grupp, S. 62 ff; v. Plessen, S. 94/95; v. Berenberg-Gossler, S. 115; Gauland, DÖV 1974 S. 623; ders. DÖV 1975, S. 347; BK Art. 15 GG, Rdn. 31 m.w.N.; M/D Art. 15 GG, Rdn. 14; Pernthaler, Mitbestimmung, S. 138 ff; Reuss, S. 95; Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 46, Rdn. 131; Rupp, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, S. 4, Fn. 2; Henkel, DVBl. 1975, S. 323; F.Klein, Eigentumsbindung, S. 6 m.Anm. 17; Dicke, Rdziff. 17-19 zu Art. 15 GG.
- 2) Abendroth, GG, S. 66; Dopatka, S. 180 ff (204); bejahend für Banken und Versicherungen: Bettermann, WiR 1973, S. 248-250, zit. nach Ipsen, DÖV 1974, S. 296 Anm. 50; Groß, Grundzüge des deutschen Presserechts, S. 65 ff; ders. DVBl. 1970, S. 342; ders. DÖV 1975, S. 346; bejahend für Handel und Verkehr: Weber, NJW 1950, S. 401 ff; sowie Abraham, BK Art. 15 GG, Anm. II e c, S. 4; Scholtissek, BB 1952/983; Heinrich, WSI-Mitteilungen 1975, 493; Kremendahl, S. 282 ff; Herzog, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 521.



helfen sollen <sup>1)</sup> - die Gegenstände und Rechtstitel nicht zu den Produktionsmittel gehören, die nicht in Produktionsbetrieben eingesetzt sind, insbesondere also die Betriebsanlagen, Betriebsmittel und Rechte, die Betrieben des Handels und der Geschäftsvermittlung, sowie des Verkehrs-, Kredit- und Versicherungswesens dienen <sup>2)</sup>.

Als zweiten Schritt hätten dann die Verfechter des engen Produktionsmittelbegriffs zu prüfen, ob das Grundstück eines nicht sozialisierbaren Betriebs- bzw. Unternehmens dem Unternehmenszweck dient und daher ein Unternehmen durch die Vergesellschaftung des Bodens "zerrissen" würde, oder ob dies nicht der Fall wäre. Wenn man zu dem Ergebnis käme, das Grundstück eines Unternehmens, das nicht sozialisierbar sei, diene diesem, so wäre eine Sozialisierung des Grundstücks ausgeschlossen. Wenn das Grundstück diesem nicht sozialisierungsfähigen Betrieb nicht dienen sollte, d. h. der Betrieb nicht auf den Grund und Boden angewiesen wäre, unterfiele es der Sozialisierungsermächtigung. Da aber verdichtete Innenstadtbereiche, wo eine Sozialisierung von Grund und Boden besonders in Betracht kommt, nicht in erster Linie durch Grundstücksnutzungen von Unternehmen gekennzeichnet sind, die von der h. M. für sozialisierungsfähig gehalten werden, sondern durch Wohn- und Verwaltungsgebäude, Geschäftshäuser und durch ähnliche nicht sozialisierungsfähige Unternehmen, ergäbe sich eine weitere entscheidende Einschränkung des nach Art. 15 GG sozialisierbaren Grund und Bodens <sup>3)</sup>.

Dieses Interpretationsergebnis ist jedoch zumindest in bezug auf den Sozialisierungsgegenstand Grund und Boden unhaltbar. Es kommt in diesem Zusammenhang auch gar nicht darauf an, ob man dem engen oder dem weiten Produktionsmittelbegriff anhängt.

---

1) v. Plessen, S. 94.

2) Huber, S. 165; M/K, S. 465.

3) diese Konsequenz zieht auch Westermann auf S. 64.

Die Auslegung der h. M., Ausfluß des Art. 15 GG unterstellten zivilrechtlichen Grundstücksbegriffs, was an der Vorstellung vom "Zerreißen oder Zerstören" von Unternehmenseinheiten deutlich wird, negiert nämlich völlig die Tatsache, daß die Aufnahme des Ausdrucks "Grund und Boden" in Art. 15 GG den Zweck hatte, dem Gesetzgeber die Möglichkeit einer umfassenden Bodenreform zu eröffnen, zu der eben gerade eine Überführung des städtischen Bodens in Gemeineigentum unter Trennung von Boden und Bauwerk zu zählen ist <sup>1)</sup>.

Daher findet die Interpretation der h. M. auch im Wortlaut des Art. 15 GG keine Stütze <sup>2)</sup>.

Weiter sind die von der h. A. aufgestellten Kriterien für bzw. gegen eine Sozialisierbarkeit von Grund und Boden zu unbestimmt. Sie bieten bei der gegebenen starken Verflechtung der verschiedenen Wirtschaftszweige in den unterschiedlichsten Unternehmensformen einen Ansatz für kaum absehbare Einschränkungen des Art. 15 GG. So könnte der Begriff "unternehmensgebunden" z. B. dazu verleiten, Grundeigentum der Banken, für sich genommen also ein sozialisierbarer Gegenstand, doch als nicht sozialisierbar einzuordnen, obgleich eine Bank selbst ihren unmittelbaren Geschäftsbetrieb auch auf einem gemieteten oder ihn auf einer anderen Nutzungsform <sup>3)</sup> überlassenen vergesellschafteten Grundstück durchführen könnte <sup>4)</sup>.

Dies und damit gleichzeitig die Unrichtigkeit der h. A. beweist schließlich auch die im Steuerrecht der Gesellschaften zahlreich verwendete Form der sog. Doppelgesellschaft. Dort wird unter Doppelgesellschaft die Organisationsform zweier rechtlich selbständiger Gesellschaften verstanden, die - grob

---

1) s. o. S. 90.

2) Hamann, Art. 15 GG, B 1c, S. 301.

3) z. B. im Erbbaurecht.

4) Henkel, DVBl. 1975, S. 321

gesprochen - einem wirtschaftlichen Betrieb dienen. Eine solche Doppelgesellschaft kann dadurch entstehen, daß entweder von vorneherein zwei rechtlich selbständige Gesellschaften zum Zweck eines wirtschaftlich einheitlichen Betriebs gegründet werden oder ein Unternehmen unter Beibehaltung des einheitlichen wirtschaftlichen Betriebs in zwei rechtlich selbständige Gesellschaften aufgeteilt wird. Eine solche Aufspaltung wird üblicherweise als Betriebsaufspaltung bezeichnet <sup>1)</sup>.

Eine in der Praxis häufige Form der Doppelgesellschaft und die typische Gestaltung einer Betriebsaufspaltung ist die Untergliederung eines Unternehmens in eine Besitzpersonen- und Betriebskapitalgesellschaft. Dabei verpachtet die Besitzpersonengesellschaft die Wirtschaftsgüter ihres Anlagevermögens, die Grundstücke, Maschinen und sonstigen Einrichtungsgegenstände ganz oder teilweise an die Betriebskapitalgesellschaft, wofür letztere eine Pachtsumme zu zahlen hat <sup>2)</sup>.

Analog wäre es daher ebenso möglich, Grund und Boden Unternehmen zu entziehen und auf einen gemeinwirtschaftlich organisierten Sozialisierungsträger zu übertragen, welche die Nutzung des Bodens dem Unternehmen überläßt, etwa gegen Zahlung eines Nutzungsentgelts <sup>3)</sup>.

In diesem Zusammenhang taucht dann wiederum auch die Frage der gemeinwirtschaftlichen Bodennutzung auf, welche bereits oben behandelt wurde <sup>4)</sup>. Da Sozialisierung Überführung in eine Form der Gemeinwirtschaft bedeute, sei die Sozialisierung von Grund und Boden dann ausgeschlossen, wenn die Nutzungsart des Bodens nicht in gemeinwirtschaftlicher Form möglich sei, wie z. B.

---

1) Brönner, S. 53o.

2) Brönner, a.a.O., S. 53o/531.

3) im Ergebnis ebenso: Hamann, Art. 15 GG B1 c, S. 3o1; anscheinend auch BVerfGE 17/314.

4) s. o. S.114.

bei Grundstücken, die mit privaten Eigenheimen bebaut seien <sup>1)</sup>.

Durch den Begriff der Gemeinwirtschaft wird auf diese Weise der sozialisierungsfähige Boden weiter eingegrenzt. Zwar ist es zutreffend, daß bspw. industriemäßige Nutzung von Boden in der Form der Gemeinwirtschaft sinnvoll erscheint, nicht aber wohnliche. Die daraus gezogene Schlußfolgerung der Nichtsozialisierbarkeit von mit privaten Eigenheimen bebauten Grundstücken ist jedoch unrichtig. Auch bei dieser Nutzungsart ist die gemeinwirtschaftliche Nutzung von Grund und Boden möglich, wenn man sich nur vom bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff löst. Denn dann erhält das Merkmal "gemeinwirtschaftliche Form der Nutzung des Bodens" den ihm eigentlich gebührenden bodenreformerischen Sinn: Nicht an Profitinteressen, sondern lediglich am Gemeinwohl orientierte Bodennutzungsplanung durch einen entsprechend organisierten Sozialisierungsträger <sup>2)</sup>.

---

1) vgl. BK Art. 15 GG, Anm. 27;  
Maunz, DÖV 1975, S. 6.

2) s. o. S. 117.

f) Beschränkung des Sozialisierungsausmaßes aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung?

Schließlich soll die Abschaffung des gesamten privaten Bodeneigentums verfassungswidrig und lediglich eine Sozialisierung in beschränktem Ausmaß zulässig sein. Die Auslegung dürfe die Ermächtigung des Art. 15 GG weder im gesamten, noch in ihren einzelnen Begriffen aus einer bestimmten Sozialisierungsideologie oder gar aus den Modellvorstellungen einer sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung her deuten <sup>1)</sup>, sondern - soweit übergreifende Systemgesichtspunkte notwendig seien - aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung und ihrer Einrichtungen und Wertentscheidungen <sup>2)</sup>. Die erste einschränkende Komponente besteht danach in einem wertsystematischen Ansatz <sup>3)</sup>.

- 
- 1) dafür aber bspw. Ortlieb, Hdwb der Betriebswirtschaft, Bd. 3 (1960), Sp. 4932 ("Zielbewußte Verwirklichung der sozialistischen Wirtschaftsordnung").
  - 2) Pernthaler, Mitbestimmung, S. 130: ebenso: BK Rdn. 2 ff zu Art. 15 GG; Scheuner, Grundlagen, S. 139; Klein, Eigentumsbindung, S. 9; Krüger, Sozialisierung, S. 269 und 280 ff. Kritisch zu den von der h. M. zu Art. 15 GG aufgestellten Auslegungsregeln: Dopatka, S. 180 ff. Allgemein zur Verfassungsinterpretation: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 20 ff; Leibholz-Rinck, Einf., Rdn. 1, Rdn. 7/8. Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, Berlin 1963.
  - 3) die Argumentation aus Wertzusammenhängen folgt einer verbreiteten Rechtstheorie, die Rechtsanwendung als "konkrete Wertverwirklichung" verstanden wissen will. Dargestellt bei Rüthers, Die unbegrenzte Auslegung, S. 435 ff m.w.N. Vgl. a. BVerfG 30, 1973 (193); 33, 23 (29) n.w.N., das ebenfalls der Ansicht ist, in seinem Grundrechtsteil habe das Grundgesetz eine objektive Wertordnung für das gesamte gesellschaftliche und staatliche Leben aufgerichtet. Vgl. auch Goerlich, Wertordnung und Grundgesetz, Kritik einer Argumentationsfigur des Bundesverfassungsgerichts.

In bezug auf das Eigentum geht dieser dahin, daß in der Institutsgarantie von Art. 14 Abs. 1 GG die Entscheidung des Grundgesetzes für das Privateigentum als objektives Ordnungsprinzip, als einer "Grundeinrichtung des Rechts- und Wirtschaftslebens" liegen soll <sup>1)</sup>.

Eine Verfassung, die so das Privateigentum gewährleiste, könne daher nicht zugleich seine totale Abschaffung erlauben. Insoweit reiche Art. 15 GG weniger weit, als sein Wortlaut zunächst erkennen lasse. Ohne Bodeneigentum sei das Institut Privateigentum im überkommenen Sinne aber kaum denkbar <sup>2)</sup>.

Einzelheiten dieser oder ähnlicher Ableitungen zu kritisieren <sup>3)</sup> oder auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten wertsystematischer Interpretation einzugehen <sup>4)</sup> erübrigt sich in diesem Zusammenhang. Schon der Ansatz ist unzutreffend <sup>5)</sup>.

Bereits die Existenz des Art. 15 GG zeigt, daß das Grundgesetz das Privateigentum nicht mit Verfassungskraft zum objektiven Ordnungsprinzip unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erhoben und auch nicht einmal nur favorisiert

---

1) Huber, S. 9. In gleicher Richtung z. B. M/D, Art. 14 GG, Rdn. 4; Reinhardt, S. 14/15; BVerfGE 1, 264 (276); 4, 219 (240); 14, 263 (278); 18, 121 (132); st. Rspr.: "Grundlegende Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums im herkömmlichen Sinne."

2) Rüfner, Jus 1973, S. 593.

3) insbesondere wird die Überlagerung des Art. 14 GG durch die Sozialstaatsklausel nicht beachtet, welche auch für die Institutsgarantie erheblich ist, so Schwerdtfeger, S. 241, Anm. 608.

4) dazu Chlosta, S. 49 ff; Forsthoff, in Schmitt-Festschrift, S. 35 (41).

5) zum folgenden Schwerdtfeger, S. 241/242.



hat <sup>1)</sup>. Gemäß Art. 15 GG steht es dem Gesetzgeber gerade frei, die genannten Gegenstände "in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft" zu überführen <sup>2)</sup>. "Gemeineigentum" kann nach dem Grundgesetz also genauso gut objektives Ordnungselement der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sein wie "Privateigentum". Die Entscheidung hat der Gesetzgeber zu treffen.

Etwas anderes läßt sich auch nicht aus dem Entschädigungsjunktum herleiten. Als Zulässigkeitsvoraussetzung der Überführung in Gemeineigentum erklärt sich dieses ausschließlich individualrechtlich aus der Rechtsstellung des Eigentümers; es dient seinem Schutz. Das Grundgesetz hat aber das Gemeineigentum als auf Dauer angelegtes Ordnungsprinzip nicht deshalb für weniger geeignet gehalten als das Privateigentum, weil bei seiner Einführung individuelle Eigentumsrechte be-

---

1) so aber: Huber, S. 152; Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 122; M/K Art. 19 GG, Anm. 5; Flume VVDStRL 10, 156 ff; Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 55 ("Zu weit gespannte, verfassungsrechtlich und praktisch bedeutungslose Regel des Art. 15 GG"). Anders Hesse, 3. Aufl. 1969, S. 168: Planung, Lenkung und Koordinierung scheinen modernen Industriestaaten inhärent zu sein, deshalb an Bedeutung zunehmen und auch das Eigentum in wachsendem Maße ergreifen. Aus diesen Gründen könne "kaum noch die Rede davon sein, daß das Sozial- und Wirtschaftssystem primär auf dem Privateigentum, auf Vertragsfreiheit und auf Selbststeuerung beruhe". Chlosta, S. 85, will "allenfalls von einer auflösend bedingten Wertentscheidung zugunsten des Privateigentums" sprechen. Es dürfte zu weit gehen, wie Schwertfeger es tue, Art. 14 GG jede grundgesetzlich geschützte Funktion als objektives Ordnungsprinzip der Wirtschaft abzusprechen. Die Wertentscheidungen der Art. 14 GG und Art. 15 GG seien nicht gleichzeitig aktualisiert. Art. 14 GG gelte real, Art. 15 GG sei konditional. Dazu näher unten S.193 ff.

2) andererseits besteht auch kein Verfassungsauftrag (BVerfGE 12, 354 (363), weswegen auch die Gemeinwirtschaft nicht favorisiert ist.

seitigt werden müßten. Entschädigungsfrage und eigenständige Institutsgarantien aus überindividuellen Gründen haben schlichtweg nichts miteinander zu tun. Das individualrechtlich begründete Entschädigungsjunktum hat zwar die Reflexwirkung, daß das Privateigentum als Ordnungselement unserer gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung faktisch privilegiert ist, weil die Entschädigungspflicht eine Überführung der sozialisierbaren Gegenstände in Gemeinwirtschaft erschwert, vielleicht unmöglich macht. Das interessiert aber nicht für den vorliegenden Zusammenhang, in welchem es alleine darum geht, ob das Grundgesetz losgelöst vom Individualrechtsschutz selbst zur überkommenen sozialwissenschaftlichen Diskussion über Vorzüge und Nachteile von Privat- und Gemeinwirtschaft Stellung bezogen hat und sich dabei für das Privateigentum als tragendem Pfeiler der objektiven Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entschieden hat.

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht aus dem zweiten Argumentationsstrang, der von der angeblichen Notwendigkeit "einer Auslegung aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung und ihrer Einrichtungen" spricht.

Zwar sind sich auch die Verfechter einer restriktiven Auslegung des Art. 15 GG darüber im klaren, daß die Verfassung gegenüber einer Anwendung der Sozialisierungsbefugnis von vorneherein keinen Grundrechtsschutz gewährt und insofern auch keinen unverletzlichen "Wesensgehalt" garantiert, weil Art. 15 GG nicht nur selbständig, sondern auch gleichrangig neben den anderen Grundrechtsartikeln steht <sup>1)</sup>, doch was von ihnen

---

1) Huber, S. 150/151: "Niemand kann sich zur Abwehr von Maßnahmen, die auf die selbständige Sozialisierungskompetenz aus Art. 15 GG gegründet sind, auf Freiheitsverbürgungen der übrigen Grundrechtsartikel berufen." Im einzelnen geht Huber auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), die Berufs- und Gewerbefreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und das Prinzip der Rechtsgleichheit (Art. 3 GG) ein.

Kröner, Eigentumsgarantie, S. 154: "Der Regelung (Art. 15 GG) kann entnommen werden, daß das Grundgesetz eine Sozialisierung von Grund und Boden als mit der Würde des Menschen, also seinem Menschenbild vereinbar ansieht." Plastisch für das Eigentumsrecht: Krüger, Sozialisierung, S. 316: Für eine eigentumsentziehende Vergesellschaftung kommt Art. 19 Abs. 2 GG nicht in Betracht, denn in diesem Falle bestimmt der Gesetzgeber den Inhalt des Eigentums dergestalt, daß er gewisse Arten von Gegenständen für unfähig erklärt, weiterhin in privatem Eigentum zu stehen. Eine solche Erklärung wird aber ebenso sehr durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gedeckt wie sie durch Art. 19 Abs. 2 GG nicht ausgeschlossen wird: Da es eine der materiellen Rechtskraft vergleichbare materielle Gesetzeskraft nicht gibt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, eine frühere Inhaltsbestimmung durch eine neue Inhaltsbestimmung zu ersetzen - wobei diese Fähigkeit im Rahmen des Art. 15 GG auch die Möglichkeit umfaßt, gewisse Gegenstände zu *res extra commercium* zu machen. Vgl. ferner: v. Plessen, S. 86; Hamann, Art. 14 GG, Anm. C 3, S. 150; Rupp, AÖR 1976, S. 173; ähnlich aber schief: Knoll, AÖR 79, S. 487; a. A. Th. Krüger, Die Enteignung, S. 54, Pernthaler, Mitbestimmung, S. 128.

unter dem "Gesamtzusammenhang der Verfassung und ihren Einrichtungen" im vorliegenden Kontext verstanden wird, hat bereits Huber im Jahre 1953/54 - der Gründungs- und Restaurationsphase der Bundesrepublik Deutschland <sup>1)</sup> - wie folgt formuliert:

Allerdings steht Art. 15 GG zu den vorstehend genannten Grundrechtsverbürgungen nur im Verhältnis des gleichen Ranges, nicht in dem des unbedingten Vorrangs. Die individualrechtlichen Gewährleistungen dürfen durch Sozialisierungsmaßnahmen nur modifiziert, nicht aber im ganzen ausgeschaltet werden. Art. 15 GG steht zu den ihm vorausgestellten Gewährleistungen im Verhältnis der Ausnahme zur Regel. Die in Art. 15 GG enthaltene Sozialisierungskompetenz muß daher so gehandhabt werden, daß das freie Individualeigentum, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Vereinigungsfreiheit und die freie Berufs- und Gewerbeausübung die Grundnormen der Sozial- und Wirtschaftsverfassung bleiben und die "Gemeinwirtschaft" eine auf einen bestimmten Bereich begrenzte Ausnahme ist. So wenig es zulässig ist, die individualrechtlichen Verbürgungen absolut zu setzen und die sozialrechtlichen Elemente zu bagatellisieren, so wenig ist es statthaft, den Art. 15 GG zu benutzen, um im Wege einer totalen Sozialisierung die individualrechtlichen Garantien zu nullifizieren.

Dieses Gleichgewicht wird nicht schon dadurch allein sichergestellt, daß die Sozialisierung in Art. 15 GG gegenständlich beschränkt ist. Wenn aller Grund und Boden, alle Naturschätze und alle Produktionsmittel zum Zweck der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt würden, so wären die individualrechtlichen Garantien der Art. 2, 9, 12 und 14 GG in ihrem Wesensgehalt fast vollständig vernichtet. Das aber wäre nicht nur mit dem Art. 19 Abs. 2 GG,

---

1) Dopatka, S. 158 mit Anm. 6.

sondern auch mit dem institutionellen Sinn der einzelnen Garantiebestimmungen unvereinbar.

Der gleiche Rang zwischen den individualrechtlichen Gewährleistungen und der Sozialstaatsklausel wird nur gewahrt, wenn auf eine Total-Sozialisierung verzichtet und neben der Gemeinwirtschaft, die Art. 15 GG ermöglicht, ein ausreichend breiter Spielraum der Individualwirtschaft erhalten bleibt <sup>1)</sup>. Aus diesen (im wesentlichen auf eine Sozialisierung von Produktionsmitteln bzw. Unternehmungen gemünzten) Ausführungen wird geschlossen <sup>2)</sup>, daß Wesengehaltsgarantie bei Sozialisierungsmaßnahmen bedeute, daß innerhalb des gegenständlich umgrenzten Bereichs Wirtschaftsbereiche erhalten blieben, die marktwirtschaftlich ausgerichtet seien. Das könne im Bereich der Sozialisierung von Produktionsmitteln eine Beschränkung auf bestimmte Arten bedeuten, im Bereich der Vergesellschaftung von Grund und Boden eine Beschränkung etwa auf Innenstadtgebiete <sup>3)</sup> oder auf ganz bestimmte Räume mit beson-

---

1) Huber, S. 152; ohne weitere Begründung referierend: Westermann, S. 61; M/K Art. 19 GG, Anm. V, 5 (S. 560/561); In diesem Sinn, wenn auch nur für "Produktionsmittel" (bzw. Unternehmungen): Krüger, Sozialisierung, S. 302/303; Leisner, Sozialbindung, S. 275/276; Grupp, S. 46 ff. A.A. Gebauer, S. 318/319, der in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit des Nebeneinanderbestehens privatwirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Bereiche verneint. Ebenso Rupp, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, S. 41 ff: Art. 15 GG eröffnet die Möglichkeit, ein Ordnungsmodell "mit gänzlich anderen Zügen" zu schaffen. Dann ist Total-Sozialisierung nicht nur zulässig, sondern vielleicht überhaupt die einzige Form, in der überhaupt sozialisiert werden darf. Gegen Rupp: Bieback, S. 106/107. Abraham, BK Art. 15 GG, Anm. II, 4, meint: Ein die Sozialisierung anordnendes Gesetz kann alle in Art. 15 GG genannten Gegenstände betreffen.

2) Westermann, S. 62.

3) s. auch Rüfner, Jus 1973, S. 593.

ders kritischer Situation <sup>1)</sup>.

Auch die Aufhebung des privaten Eigentums bspw. an jeglichem Bauland begegne Bedenken, denn das Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken in der Bundesrepublik Deutschland habe nur noch vergleichsweise geringe Bedeutung und sei der Masse der Bevölkerung ohnehin nicht zugänglich <sup>2)</sup>.

Obwohl Huber zunächst einräumt, daß die Durchführung der Sozialisierungsbefugnis zu keinem Konflikt mit anderen grundrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes führt, orientiert er seine Interpretation, wie gesehen, schließlich doch an Grundsätzen, die später als "Prinzip der Einheit der Verfassung" und "Prinzip der praktischen Konkordanz" bezeichnet worden sind.

Das Prinzip der Einheit der Verfassung wird, obwohl die Verfassung keine prästabilisierte Harmonie darstellt <sup>3)</sup>, als wichtige Auslegungsrichtlinie im Sinn einer Harmonisierung <sup>4)</sup> angesehen und verlangt, daß alle Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere auch alle Grundrechtsvorschriften in jedem Fall beachtet werden <sup>5)</sup>.

---

1) Westermann, S. 62; Ernst, Landesentwicklung und Reform des Bodenrechts, S. 23: In Zonen raschen Wandels der Nutzung, vor allem in Kernbereichen der Städte mit hoher Investitionstätigkeit. S. auch Materialien, S. 7.

2) Rübner, a.a.O.

3) Rübner, Grundrechtskonflikte, S. 466; ebenso Räiser, in: ZfEvEthik 1971, S. 96, 97: Das Grundgesetz enthält kein geschlossenes Wertsystem, keine Tendenz zur Harmonisierung; es gibt einer Entwicklung unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung nach verschiedenen Richtungen Raum. A.A.Stein: Festschrift für Gebhard Müller, S. 503.

4) Ossenbühl, DÖV 1965, S. 655.

5) Rübner, a.a.O. In diesem Sinn auch BVerfGE 35, 202, 225 ff; Scheuner, AöR 95, S. 364; Ehmke, VVDStRL 20, S. 72.



Daran anknüpfend versteht Hesse <sup>1)</sup> Verfassungsinterpretation als Konkretisierung und fordert, daß die Grenzziehungen im jeweiligen konkreten Fall verhältnismäßig sind, "sie dürfen nicht weiter gehen, als es notwendig ist, um die Konkordanz beider Rechtsgüter herzustellen." <sup>2)</sup>

Huber spricht zwar von der "Rangordnung" zwischen Art. 15 GG und den Grundrechtsverbürgungen, doch zieht man heute eher die beiden genannten Prinzipien heran, wenn es gilt, eventuelle Widersprüche so aufzulösen, daß alle Vorschriften des Grundgesetzes verwirklicht werden können <sup>3)</sup>.

Im Verhältnis des Art. 15 GG zu den Grundrechten findet jedoch, wie bereits gesehen und sich noch weiter zeigen wird <sup>4)</sup>, gar kein "Konflikt" statt, der auszupendeln wäre <sup>5)</sup>.

---

1) Grundzüge, 3. Aufl. 69, S. 25 ff.

2) a.a.O. S. 29.

3) Rübner, Grundrechtskonflikte, S. 461 ff und 466 mit Anm. 74.

4) vgl. o. S. 173 mit Anmerkung 1 und unten S. 187.

5) Ridder, Soziale Ordnung, S. 101. Ders. führt auf S. 100 a.a.O. ein anschauliches Bsp. zum Verhältnis von Art. 15 GG zu Art. 12 GG an:

So soll etwa das Verhältnis von Art. 15 GG zu der "Berufsfreiheit" des Art. 12 GG vom Grundgesetzgeber nicht "richtig durchdacht" worden sein. Damit hätten wir es denn wieder einmal mit einem "Grundrechtskonflikt" zu tun. Sollte etwa die große Masse von Grund und Boden "sozialisiert" werden, so würde in der Tat niemand mehr den "Beruf" eines "freien" Landwirts mehr betreiben können. Aber "verstößt" das gegen Art. 12 GG? Der Fehler liegt in der freiheitlich-totalitären Nicht-Bestimmung des "Normbereichs" der Berufsfreiheit. Diese gewährt nämlich keinen Anspruch darauf, daß bestimmte "Berufe" nicht untergehen können. Drastik mag zur Verdeutlichung dienen: Der "Beruf" des Kammerjägers erledigt sich, wenn das von den Angehörigen dieser nützlichen Berufsgruppe zu bekämpfende Ungeziefer von selbst an einer Seuche zugrunde geht. Sollte der Staat, wenn er durch Ungezieferbekämpfung dasselbe erfreuliche Ergebnis erzielt, damit in die "Berufsfreiheit" der Kammerjäger eingegriffen haben?

Dementsprechend befaßt sich Rübners vorgenannte Abhand-

lung auch nicht mit einer "Kollision" von Sozialisierungsartikel und Grundrechtsgewährleistungen, und das nicht etwa deshalb, weil sie "Grundrechtskonflikte" betitelt ist (ob es sich bei Art. 15 GG um ein Grundrecht handelt, ist bekanntlich strittig).

Kritisch auch Thiele, DVBl. 1972, S. 811, wenn er fragt: Wann aber ist diese Konkordanz hergestellt, wenn es um die Relation zwischen Eigentum und Sozialisierung (...) geht? Theoretisch dann, wenn beide nebeneinander bestehen können. Ist aber damit die Frage beantwortet, in welchem Ausmaß sozialisiert werden darf?

Nach Leisner, Sozialbindung S. 71, ist Art. 15 GG "nichts anderes als ein zusätzlicher Gesetzesvorbehalt zu Art. 12 GG".

A.A. Herzog, in: Evangelisches Staatslexikon, Spalte 522.

Sodann kommt bei den Darlegungen Hubers das zum Ausdruck, was heute als "institutionelles Grundrechtsverständnis" bezeichnet wird. Man beschreibt damit den Gedanken, daß die grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen als objektiv-rechtliche Normen zugleich Verbürgungen freiheitlich geordneter Lebensbereiche sind, also die grundrechtliche Ordnungsidee in jeder Grundrechtsverbürgung spezifisch "institutionellen" Ausdruck findet <sup>1)</sup>.

Man ist der Auffassung, daß Grundrechtsgewährleistungen in der heutigen, eng verflochtenen industriellen Massengesellschaft spezifisch freiheitlich geordnete Teilsysteme bedeuten, Normenkomplexe, die als institutionelle Grundelemente und Bausteine den Makro-Organismus der objektiven Gesamtrechtsordnung zu einer Verfassung der Freiheit werden lassen. Die "institutionelle Seite" der Grundrechte drücke also deren verfassungsordnungsrechtlichen Grundbestand aus, setze dem einfachen Recht bei seiner Ordnungsaufgabe rechtsverbindliche Leitmaximen, die, bei aller Gestaltungsoffenheit und Ausfüllungsbedürftigkeit im einzelnen, nicht infrage gestellt werden dürften, solle die Rechtsverfassung nicht ihre Identität verlieren. Aus dieser Sicht werde auch klar, was die Verfassung meint, wenn sie in Art. 19 Abs. 2 GG den "Wesensgehalt" aller Grundrechte dem Zugriff rechtspolitischer Gestaltung entziehe: Es seien dies eben jene institutionellen Bauelemente der Grundrechtsverbürgungen als verfassungsran- gige objektiv-rechtliche Sicherungen individueller Freiheit <sup>2)</sup>.

---

1) Rupp, AÖR 76, Heft 2, S. 172.

Zum Ganzen Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, insbes. S. 70 ff;  
vgl. auch die Beschreibung von Böckenförde, NJW 1974, S. 1532 ff.

2) Rupp, AÖR 76, Heft 2, S. 172/173.

Auf der gleichen Ebene liegt die These, nach der in den Art. 1 und 2 GG angelegten Wertordnung sei das Individuum stets "der oberste Wert". So soll dem einzelnen stets so viel Eigentumsfreiheit bleiben, wie es mit den schutzwürdigen Interessen der Gemeinschaft nur irgend verträglich sei <sup>1)</sup>.

Beide letztgenannten Auffassungen sind letztlich Ausfluß des pauschalen Satzes "in dubio pro libertate" <sup>2)</sup>. Daß die so per Verfassungsrang für verbürgt gehaltene individuelle Freiheit als verletzt angesehen wird, wenn dem Wortlaut entsprechend in vollem Umfang von der Befugnis, Grund und Boden zu sozialisieren, Gebrauch gemacht würde, liegt schließlich an der früherkannten <sup>3)</sup> und heute überwiegend anerkannten <sup>4)</sup> freiheitssichernden Funktion des Ei-

- 
- 1) Sellmann, NJW 1965, S. 1689 (1690), allerdings in Zusammenhang mit dem Problem der Inhalts- und Schrankenbestimmung bei Art. 14 GG.
  - 2) grundlegend hierzu: Peter Schneider, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Festschrift zum 100jährigen Bestehens des Deutschen Juristentages, S. 263 ff; ders.: VVDStRL 20, 31 ff. Ferner: BVerfG, E1, 303 (306); Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 1, S. 21. Wintrich, in: Staat und Bürger, Festschrift für Willibalt Apeht, S. 6.
  - 3) vgl. hierzu Scheuner, Die Garantie des Eigentums in der Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, S. 7-25 (insbesondere S. 12 f). Zur Berechtigung des Korrelats Freiheit und Eigentum aus heutiger Sicht: Limpens, S. 56 ff.
  - 4) Witzel, S. 6-9, m.w.N., der die freiheitssichernde Funktion des Eigentums in drei Möglichkeiten unterteilt: Die Abwehr-, Sicherheits- und Entfaltungsfunktion. Ebenso: Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 8. Aufl. 1975, S. 180; v. Plessen, S. 82, und viele andere. - Vor einer Überbetonung des Zusammenhangs zwischen Eigentumsgarantie und Freiheitsrechten, insbesondere vor einer Identifizierung des Eigentumsschutzes mit dem Freiheitsschutz warnt Walter Leisner, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß, 1974, S. 135 ff, besonders S. 140 ff. Siehe hierzu ferner Friauf, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, 1973, S. 438f.

gentums. Unter der Geltung des Grundgesetzes betonte bereits 1952 der Große Zivilsenat des BGHs <sup>1)</sup> diesen Gesichtspunkt, als er im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Enteignungen ausführte: Der in den Staat eingegliederte einzelne bedarf, um unter seinesgleichen als Person, daß heißt frei und selbstverantwortlich leben zu können und um nicht zum bloßen Objekt einer übermächtigen Staatsgewalt zu werden, also um seiner Freiheit und Würde willen, einer rechtlich streng gesicherten Sphäre des Eigentums. Und auch das BVerfG hat schon verhältnismäßig früh den engen Zusammenhang herausgearbeitet, der zwischen der Eigentumsgarantie und den Garantien persönlicher Freiheit in Art. 2 Abs. 1 GG und in den speziellen Freiheitsrechten besteht. Das wird besonders deutlich im Urteil zum hamburgischen Deichordnungsgesetz <sup>2)</sup>, wo es heißt: Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Grundrechts. Das Grundrecht des einzelnen setzt das Rechtsinstitut "Eigentum" voraus, es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn der Gesetzgeber an die Stelle des Privateigentums etwas setzen könnte, was den Namen "Eigentum" nicht mehr verdient.

Nach alledem verwundert es nicht, wenn Ernst <sup>3)</sup> kritischen Stimmen zum damaligen BBauG und Städtebauförderungsgesetz, die deren Instrumentarium für die Bewältigung der großen Aufgaben der Planung und Raumordnung nicht für ausreichend hiel-

---

1) BGHZ 6, 270 ff, 276.

2) BVerfGE 24, 367 ff, 389.

3) Das Bundesbaugesetz, in: BBaubl. 1960 (H.G.) S. 301

ten und dabei auch an den Art. 15 GG erinnerten, folgende ideologisch gefärbten Sätze entgegenhielt: Der Städtebau sei notwendigerweise ein Teil unserer Gesellschaftsordnung. An die maßgebenden Grundlagen unserer Gesellschaftsordnung, nämlich die Freiheit der Person, die sittliche Bedeutung der Familie und die Unverletzlichkeit des Privateigentums, müsse auch der Städtebau sich halten. Bei allen Forderungen, die man an die Baugesetzgebung stelle, müsse man prüfen, ob sie nicht auf eine Änderung dieser Gesellschaftsordnung abzielten. Hier würden Gegensätze deutlich, die sich nicht auf das Gebiet des Städtebaues beschränkten, sondern in der Anschauung über den Sinn des Menschen als Person und die Aufgaben der menschlichen Gemeinschaft lägen, also tief im religiösen und weltanschaulichen Bereich. Ernst glaubt dann vor von ihm als radikal bezeichneten Forderungen warnen zu müssen. Städtebau und Raumordnung würden zwar leichter werden. Die menschliche Gesellschaft, die auf diese Weise gestaltet würde, entspräche aber dann nicht mehr dem Bild, wie es durch die politische Grundsatzentscheidung unserer Verfassung und unserer Kulturgeschichte uns aufgegeben sei. Und an anderer Stelle <sup>1)</sup> meinte derselbe: Wenn wir überzeugt sind, wie wir es sind und wie es auch in unserer Verfassung steht, daß das einzige, dem eine sittliche Würde zukommt, der freie, selbstverantwortliche Mensch, die Persönlichkeit ist, dann müssen wir die breite Streuung des Privateigentums anstreben, weil alle geschichtliche Erfahrung zeigt, daß sie sonst zugrunde gerichtet wird. Die glaubhafteste Form des Privateigentums ist ohne Zweifel das Eigentum an Grund und Boden, d. h. (...) möglichst vielen Menschen, auch solchen, die eine Wohnung haben, Eigentum am Grund und Boden zu geben, ihnen zu einem Familienheim zu verhelfen.

---

1) Warum ein Bundesbaugesetz? in: Grundgedanken des Bundesbaugesetzes, S. 11; vgl. auch ders.: Grundeigentum im Städtebau und Gesellschaftsordnung, in: Festausgabe für Alfred Müller-Armack, S. 605 ff.



Diesem Ergebnis grundgesetzlicher Interpretation ließe sich von vornherein die formaljuristische Feststellung entgegensetzen, daß die verfassungspolitische Grundsatzentscheidung in Art. 15 GG lautet, daß Grund und Boden durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden können. Das wäre jedoch ungenügend. Vielmehr gilt es, sich zunächst mit der Behauptung auseinanderzusetzen, daß bei einer Überführung des Grund und Bodens in Gemeineigentum tatsächlich "die Freiheit der Person und Unverletzlichkeit des Privateigentums <sup>1)</sup> als von der Verfassung vorgegebene Grundlagen unserer Gesellschaftsordnung gefährdet oder aufgehoben seien".

Als erstes ist allgemein-verfassungsrechtlich festzustellen, daß Interpretationsergebnisse, die undifferenziert in dem Satz "in dubio pro libertate" gipfeln, nicht haltbar sind <sup>2)</sup>. Das Grundgesetz proklamiert keinen prinzipiellen Vorrang des Individuums vor der Gemeinschaft. Es bekennt sich zwar nicht ohne Pathos zur Würde des Menschen sowie zu Grund- und Menschenrechten, betont jedoch in seiner Wertordnung gerade auch die Einbindung des einzelnen in die Gemeinschaft <sup>3)</sup>.

---

1) daß insofern Art. 15 GG eine Durchbrechungsmöglichkeit eröffnet, ist bereits o. S. 173 mit Anm. 1 festgehalten worden.

2) zum folgenden Breuer, Bodennutzung, S. 23.

3) BVerfG, Urt. vom 20. 7. 1954, E 4, 7 (16): "Das Menschenbild des Grundgesetzes ist nicht das eines isolierten Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten." Ähnlich BVerfG, Beschl. v. 20. 10. 1960, E 12, 45 (51). Vertiefend: Scheuner, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Bd. II, S. 229 (261 ff). Die besondere Gemeinwertigkeit gerade von Grund und Boden ist von Verfassungen wegen dadurch anerkannt, daß sie die Sozialisierung dieses Gegenstandes gestattet, vgl. schon Einleitung S. 6 Anm. 1. Das Grundgesetz bringt somit der Freiheit des Privateigentümers an Grund und Boden eine gewisse Skepsis entgegen, vgl. Witzel, S. 48.

Seine Gebote der Rechts- und Sozialstaatlichkeit halten sich die Waage. Daher stellt der pauschale Satz "in dubio pro libertate" im geltenden Verfassungsrecht eine *petitio principii* dar <sup>1)</sup>.

Aber selbst wenn man die freiheitssichernde Funktion des privaten Eigentums bejaht und gewährleistet sehen will mit der Folge, daß das Eigentum, dessen der Einzelne bedarf, um "frei und selbstverantwortlich leben zu können" <sup>2)</sup>, von einer Sozialisierung ausgenommen ist <sup>3)</sup>, führt das nicht dazu,

---

1) vgl. Ehmke, VVDStRL 20, 86 ff; Hans Huber, VVDStRL 20, 116; Salzwedel, AöR 87, 84; von Pestalozza, in: Der Staat 2, 445 ff; Ossenbühl, DÖV 1965, 649 (657 ff, m.w.N. zum Streitstand); ferner allgemein wie speziell im Hinblick auf Art. 14 GG: Horst Müller, in: Festschrift für Fritz v. Hippel, S. 281; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 91 ff.

2) BGHZ 6, S. 270 ff, 276.

3) ohne diese Schlußfolgerung ausdrücklich zu ziehen, ist dies die Konsequenz der Überlegungen bspw. Stubys, DuR 1974, S. 157 ff; ders. Grundgesetz, S. 43, 44; Schwerdtfeger, S. 241, wenn sie den Eigentumsbegriff des Grundgesetzes nach Eigentumsgegenständen differenziert betrachten. Vgl. auch die Differenzierung Raisers, ZfEvEthik, S. 97, nach den verschiedenen Zwecken, denen Bodeneigentum dienen kann: Eine differenzierende Bewertung (...) sollte sich an den Zwecken orientieren, für die Vermögensgüter bestimmt sind. Meist wird unterschieden zwischen Gütern, die dem persönlichen Gebrauch dienen und solchen, die für die wirtschaftliche Produktion eingesetzt werden. Die Unterscheidung deutet sich an im Gegensatz zwischen Art. 14 und Art. 15 GG; sie ist voll verwirklicht im Recht der sozialistischen Staaten. Nun kann Bodeneigentum verschiedenen Zwecken dienen; so ist der Boden Produktionsmittel in der Landwirtschaft und gehört zum Anlagekapital gewerblicher Unternehmen, er dient persönlichem Gebrauch in der Spannweite zwischen der Wohnlaube, dem Eigenheim und dem Luxusbungalow, endlich kann er als bloße Kapitalanlage dienen und dem Eigentümer eine "Grundrente" abwerfen, die als arbeitsloses Einkommen schon die Sozialphilosophen und Nationalökonomien des 18. und 19. Jahrhunderts beunruhigt hat. Die erwähnten Differenzierungen mahnen zur Vorsicht gegenüber der Unbefangenheit, mit der in politischen Programmen, aber auch in richterlichen Urteilen Eigentum und Freiheit der Person aufeinander bezogen werden. Auch wo,

wie beim Eigenheim, die Beziehung evident besteht, läßt sich nicht ausschließen, daß sie auf Kosten der Freiheit anderer geht.

Vgl. auch Däubler, Eigentum, S. 208 ff, der zu diesem Problempunkt bei der Untersuchung gelangt, inwieweit das private Eigentum dem freiheitlichen Legitimationsanspruch gerecht wird. Die SPD hat dann auch erwogen, daß das Rechtsinstitut Nutzungseigentum sich im Normalfall weder auf eigengenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen noch auf landwirtschaftlich genutzte und in dieser Nutzung verbleibende Flächen beziehen soll, vgl. SPD-Vorschläge, S. 40. Dazu auch Vogel, NJW 1972, S. 1545, der deshalb eine Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens ablehnt: Neuerdings wird dabei auch der Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens, d. h. der Überführung des Bodens, der Gebäude und der an beiden bestehenden Nutzungsrechte auf die nationale oder die örtliche Gemeinschaft das Wort geredet. Eine solche Lösung kann jedoch m. E. auch als langfristige Zielsetzung nicht in Betracht gezogen werden. Gegen sie sprechen folgende Erwägungen: Zur freien Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gehört auch eine Eigentums-Sphäre, weil die unangetastete Nutzung bestimmter Gegenstände Voraussetzung dieser Entfaltung ist. Mit Recht hat das BVerfG dazu in seinem Urteil vom 18. 12. 1968 ausgeführt, dem Eigentum komme die Aufgabe zu, dem Einzelindividuum als dem Träger dieses Grundrechts einen Freiheitsbereich im vermögensrechtlichen Raum sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Diese Sphäre würde in unangemessener Weise eingeschränkt, wenn der einzelne an der von ihm genutzten Wohnung oder der von ihm selbst genutzten landwirtschaftlichen Fläche nur ein ohne weiteres aufhebbares obligatorisches oder gar öffentliches, nicht aber ein mit Ent eignungsgarantien geschütztes dingliches Recht besitzen könnte.

daß man die Sozialisierung des Gegenstandes Grund und Boden für nur in beschränktem Umfang zulässig erklären kann <sup>1)</sup>, indem man z. B. in den Innenstadtgebieten noch Wohngebäude und handwerkliche Erzeugungsbetriebe von einer zulässigen Sozialisierung ausnehmen will <sup>2)</sup>.

Wenn man sich nämlich an den Wortlaut des Art. 15 GG hält, und die Überführung in Gemeineigentum wirklich auf den Boden beschränkt und die Gebäude und alles andere aufstehende Gut hierbei ausnimmt, was nur die wiederholt erwähnte Erfüllung der alten Forderung der Bodenreformer nach einer Trennung von Boden und Bauwerk voraussetzt, würde nicht, wie Ernst es ausdrückte, an dem Bild gerüttelt, wie es durch die politische Grundsatzentscheidung unserer Verfassung und unserer Kulturgeschichte uns aufgegeben ist. Im Rahmen unserer Verfassung blieben bei Durchführung des uns in Art. 15 GG gegebenen Auftrags der Überführung des Bodens in Gemeineigentum ferner die Frage der Person und die Unverletzlichkeit des Privateigentums als Grundlagen unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung unangetastet. Dies zeigt ein von Peters <sup>3)</sup> erwähntes praktisches Beispiel einer Wohnanlage von rund 800 Wohnungen in Aachen, deren Boden die öffentliche Hand im Wege des Erbbaurechts bereitgestellt hat. Hier seien in buntem Gemisch private Eigenheime, Eigentumswohnungen, frei finanzierte Mietwohnungen in Häusern privater Eigentümer und schließlich öffentlich geförderte Mietwohnungen eines Wohnungsunternehmens nebst Ladenzentrum, Kirche und Schule entstanden. Die Nutzungsberechtigten Eigentümer der Bauten wären zufrieden, daß sie nicht wesentliche Teile Ihres Kapitals für den Boden-

---

1) eine differenzierte Betrachtung ist speziell bei der Sozialisierung von "Produktionsmitteln" erforderlich, vgl. die vorgenannten Nachweise.

2) siehe M/D, Art. 15 GG, Rdn. 23;  
BK, Art. 15 GG, Rdn. 27.

3) S. 126, 127.

erwerb aufwenden mußten und würden ein angemessenes Nutzungs-  
entgelt auf der Basis einer Bodenbewertung zahlen, die bewußt  
im Interesse der Errichtung eines neuen Stadtteils mit guten  
städtebaulichen Qualitäten die krassen Bodenpreissteigerungen  
der letzten Jahre nicht berücksichtigt habe. Niemand werde  
ernsthaft bezweifeln können, daß bei Mietern oder Eigentümern  
der Wohnanlage die Freiheit ihrer Person oder ihres Privat-  
eigentums an den Gebäuden gefährdet oder daß man der sitt-  
lichen Bedeutung der Familie nicht gerecht geworden sei, weil  
der Boden im Eigentum der öffentlichen Hand geblieben sei <sup>1)</sup>.  
Witzel <sup>2)</sup> gelangt unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsver-  
teilung zum gleichen Ergebnis: Der Staat muß in erster Linie  
versuchen, die Teilhabe aller am Rechtsinstitut "Eigentum"  
zu gewährleisten. Das Sozialstaatsprinzip weist daher auf  
Art. 14 GG als Institutsgarantie <sup>3)</sup>.

Jeder muß sich mit Hilfe des Eigentums frei entfalten können.  
Auch die Nicht-Eigentümer müssen die Möglichkeit haben, Eigen-  
tum zu bilden. Ist diese Möglichkeit durch die bisherigen  
Eigentumsformen an bestimmten Gegenständen ausgeschlossen, so  
entspricht es der verfassungspolitischen Zielsetzung, wenn  
neue und weitere Eigentumsformen geschaffen und gefördert  
werden. An dem schon erwähnten Grund und Boden kann z. B.

---

1) ebenso Däubler, Eigentum, S. 211, der bei Grund und Boden  
im Gegensatz zum Eigentum an einer Wohnung einen unmittel-  
baren Bezug zur menschlichen Freiheit nur in der im Inter-  
esse anderer beschränkten Nutzung sieht; vgl. auch Raiser,  
a.a.O. S. 97: Jedenfalls ist Bodeneigentum heute nicht das  
wichtigste und auch kein schlechthin unbedenkliches Mittel,  
um persönliche Freiheit in unserer Gesellschaft zu ver-  
wirklichen.

2) S. 16, 17.

3) vgl. Friauf DVBl. 1971, S. 677; Scheuner, DÖV 1971, S. 507 ff,  
510; auch M/D Art. 14 GG, Rdn. 9; Badura, Eigentum im  
Verfassungsrecht, S. 13 ff; Häberle, S. 17 ff, 108, 121.



nicht jedem Privateigentum zustehen. Andere verfassungsrechtliche Eigentumsrechte - wie Wohnungseigentum, Mietrecht, Dauerwohnrecht - können hingegen für viele begründet werden. Anders ausgedrückt: Wenn auch nicht jeder Privateigentümer an Grund und Boden werden kann, so ist doch fast jedem die Bildung verfassungsrechtlichen Eigentums an Grund und Boden möglich. Eine entsprechende Förderung wird von Art. 14 GG angestrebt und vorausgesetzt <sup>1)</sup>.

Im übrigen sei an dieser Stelle noch folgendes kritisch angemerkt: Geht man von dem liberalen Axiom aus, daß privates Eigentum persönliche Freiheit gewährleiste, so kann man nicht gerade sagen, daß es damit bei uns zum besten bestellt ist, wenn man sich vor Augen hält, daß im Jahre 1974 das Wohnungseigentum die Zahl 700.000 erreichte und im Vergleich dazu insgesamt ca. 13 Millionen Mietwohnungen existierten. <sup>2)</sup> Danach wäre der überwiegende Teil der Bevölkerung insofern in seiner persönlichen Freiheit eingeschränkt, ein Ergebnis, das auch der überkommenen Bodeneigentumsordnung nicht gerade ein gutes Zeugnis ausstellt, insbesondere wenn man an die intensiv betriebene Wohnungsbau- und Eigenheimpolitik denkt <sup>3)</sup>.

Gegen die eingangs genannte These, eine Sozialisierung sei nur in beschränktem Ausmaß zulässig, was sich aus dem Erforder-

---

1) vgl. weiter Raiser, Universitas, 1971, S. 794, 810 ff; Kasten RuG 1971, S. 53; Scharnberg, Sitzungsbericht L zum 49. Dt. Juristentag, S. 44; Bielenberg, Gutachten B, S. 79; Baur, AcP 76, S. 97 ff (109 ff).

2) Zahlen bei Baur, AcP 76, S. 111.

3) dieses Ergebnis mag dazu beigetragen haben, daß die CDU /CSU, "ausgehend von der Erkenntnis, daß breit gestreutes privates Eigentum an Grundstücken und Wohnungen persönliche Unabhängigkeit gewährleiste und den besten Mieterschutz darstelle", gefordert hat, öffentliche Grundstücke und Sozialwohnungen an breitesten Bevölkerungskreise zu verkaufen. "Auch die Baugesellschaften wollten durchaus verkaufen", vgl. Die Welt Nr. 238 vom 12. 10. 1977.



nis ergebe, Art. 15 GG sei aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung und ihrer Einrichtungen und Wertentscheidungen zu interpretieren, spricht letztlich entscheidend eine Rückbesinnung auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, speziell der eigentumsrelevanten Art. 14 und 15 GG. Ein solches Vorgehen ist besonders geeignet, Wertungswidersprüche zu beheben, weil gerade streitige Grundfragen sich am ehesten beantworten lassen, wenn man ihre historische Dimension erschließt <sup>1)</sup>.

Bekanntlich führte die Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates dazu, daß jede wichtige Entscheidung über die Schaffung der neuen Ordnung <sup>2)</sup> sowohl der Zustimmung der bürgerlichen Parteien als auch des Einverständnisses der sozialistischen Parteien bedurfte <sup>3)</sup>.

Eine schnelle Verabschiedung des Grundgesetzes war daher nur möglich, wenn sich die beiden stärksten Parteien, die SPD und die CDU, über die wesentlichen Punkte einig waren, zumal die unterlegene Seite die Möglichkeit gehabt hätte, die von

---

1) i. d. S. Chlosta, S. 88.

Die Notwendigkeit einer entstehungszeitlichen Interpretation betont auch Däubler, Mitbestimmung, S. 143 ff. Aus Art. 79 Abs. 2 und 3 GG folge zwingend, daß das Grundgesetz nicht nach den Anschauungen der Gegenwart, sondern nach dem Wertverständnis des Jahres 1949 ausgelegt werden müsse. Im Ergebnis übereinstimmend: Stby, DuR 1974, S. 170 m. Anm. 69; Abendroth, GG, S. 13. Nach Däubler, a.a.O., gelte die Notwendigkeit einer entstehungszeitlichen Interpretation jedenfalls für die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundprinzipien. Wie bereits gesehen, vgl. o. S.86, wird Art. 15 GG als Konkretisierung des in Art. 20 und 28 GG konstituierten Sozialstaatsprinzips verstanden und immerhin als "verfassungsrechtlicher Leitgrundsatz" (M/K, Art. 15 GG, Anm. II 3; Lehmkuhl, S. 57; a.A. BK, Art. 15 GG, Anm. 23) angesehen.

2) siehe die Präambel des GG.

3) Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 109.

den Alliierten vorausgesetzte Zustimmung von zwei Drittel der Länderparlamente zum gesamten Verfassungswerk zu verhindern <sup>1)</sup>.

Dieser Zwang zur Kooperation führte nicht nur zu der wichtigen - allerdings nie konsequent eingehaltenen - interfraktionellen Absprache, den sogenannten Lebensordnungen keine ausdrückliche Regelung zu geben <sup>2)</sup>; er wirkte sich auch in den materiellen Regelungen des Grundgesetzes aus. Was die Eigentumsfrage angeht <sup>3)</sup>, so mußte sich die SPD mit der vorläufigen Aufrechterhaltung der traditionellen Eigentumsverhältnisse abfinden, ein Zugeständnis, das ihr dadurch erleichtert wurde, daß sich die große Mehrheit der Abgeordneten aus allen Parteien im Parlamentarischen Rat der sozialen Bindung allen Eigentums bewußt waren. Ferner war durch den Sozialisierungsvorbehalt der in Art. 15 GG aufgenommenen gemeinwirtschaftlichen Gegenstände die Möglichkeit offengehalten worden, auf legalem Wege eine Politik mit dem Ziel einer Umgestaltung im sozialistischen Sinne zu betreiben <sup>4)</sup>.

---

1) Däubler, Eigentum, S. 149.

2) vgl. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Staat 4 (1965), S. 409-439 (414 ff); Däubler, Mitbestimmung, S. 158.

3) dazu näher Chlosta, S. 109 ff; Karin Schielek/Werner Schielek, S. 130 ff.

4) Abendroth, Diskussion über Probleme sozialistischer Rechtspolitik, S. 393: "Der Zweck der Übung (der argumentative Verteidigungskampf gegenüber der Anfang der 50er Jahre einsetzenden Restaurationsperiode) war ja gerade, lediglich klarzustellen: dieses Grundgesetz ermöglicht es den Sozialisten, sozialistische Vorstellungen zu vertreten, zu verteidigen und zu realisieren, wenn wir nämlich die Macht haben. Mehr steht nicht drin."

Nachträgliche Versuche, Art. 15 GG aus der Sicht "bürgerlicher" Wertvorstellungen restriktiv zu deuten, würden aber den zwischen den divergierenden Interessen <sup>1)</sup>erzielten Verfassungskompromiß zu Lasten der Fraktion der hinter dieser Verfassungsbestimmung stehenden Kräfte verfälschen und sind deshalb abzulehnen.

Das Grundgesetz hat mit der Bestimmung des Art. 15 GG also das schärfste und "roteste" Mittel behalten. Es ist zudem, was die Sozialisierung des Gegenstandes Grund und Boden angeht, so eindeutig normiert <sup>2)</sup>, daß allen in diesem Zusammenhang gestarteten interpretatorischen Versuchen, es durch eine andersfarbige Brille zu betrachten und damit zu verkrüppeln, der Vorwurf der mindestens fahrlässigen Unlauterkeit nicht erspart bleiben kann <sup>3)</sup>. Eine andere Frage ist es dann allerdings, ob und wie der Gesetzgeber von der ihm eingeräumten Gestaltungsfreiheit zweckmäßigerweise Gebrauch macht.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß eine Beschränkung des Sozialisierungsausmaßes aus der Verfassung selbst nicht hergeleitet werden kann.

---

1) in der Hauptsache also zwischen Kapital und Arbeit, vgl. Däubler, Mitbestimmung, S. 158; Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 49 ff; ders., in: GMH 1971, S. 584; Hoffmann, AuR 1971/280; Scheuner, AöR 95, 402; Sörgel, S. 109 ff; v. Mangoldt, VVDStRL, 10, S. 150 ff (150, 151), Diskussionsbeitrag: Kompromiß zwischen den sozialistischen und nichtsozialistischen Parteien.

2) anders, wie o. S. 165 gesehen, in bezug auf die Vergesellschaftung von "Produktionsmitteln." Die Unschärfe der Begriffe "Gemeineigentum" und "Gemeinwirtschaft", vgl. o. S. 96, spielt in diesem Zusammenhang, wo es sich um den zulässigen Umfang einer Sozialisierungsmaßnahme handelt, keine Rolle.

3) Ridder, Sozialie Ordnung, S. 101.

## 8. Der Sozialisierungsvollzug

### a) Die "Kann"-Formel

Der Verfassungsgeber hat die Sozialisierung als "Kann"-Bestimmung normiert. Die wohl noch in der Mehrzahl befindliche Meinung im Schrifttum zieht daraus den Schluß, daß Art. 15 GG zu einer Sozialisierung nur "ermächtige", nicht aber "verpflichte". <sup>1)</sup>

In diesem Sinne sagt auch das BVerfG im Volkswagenurteil <sup>2)</sup>, in welchem die Reprivatisierung von Staatsunternehmen für verfassungsrechtlich zulässig erklärt wird, daß Art. 15 GG keinen "Verfassungsauftrag zur Sozialisierung" <sup>3)</sup>, sondern nur eine Ermächtigung dazu an den Gesetzgeber enthalte. Dessen politischer Entscheidung müsse es überlassen bleiben, ob und in welchem Umfange er von dieser Ermächtigung Gebrauch mache <sup>4)</sup>.

Es ist jedoch zu bedenken, daß, wie G. Jellinek feststellte, Öffentliches Recht auch öffentliche Pflicht ist <sup>5)</sup>.

---

1) M/K, S. 459, m.w.N.; Seiwerth, S. 56; Ipsen, DVBl. 1956, S. 464; ders., in VVDStRL 10, 104 ff und DÖV 1952, S. 225 ff; Scheuner, Grundlagen, S. 139; Diss. Seufert, S. 125; BK, Art. 15 GG Rdn. 17 und 23; Erwin Stein, Festschrift für Gebhard Müller, S. 514.

2) BVerfGE 12, 363 = NJW 1961, S. 1107 ff (1108).

3) Ipsen, DVBl. 1956, S. 464: Kein Sozialisierungsbefehl.

4) gegen die weiteren in diesem Zusammenhang aber nicht einschlägigen Ausführungen des Urteils des BVerfGs, Art. 15 GG enthalte kein Gebot dahingehend, daß "vom Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes an, alles zu unterlassen (sei), was eine künftige Sozialisierung erschweren könne", wenden sich zu Recht: Ridder, Soziale Ordnung, S. 102; Krüger, Sozialisierung, S. 308, 310; Hamann, Art. 15 GG, A I 3.

5) G. Jellinek, System der subjektiv öffentlichen Rechte, S. 201, 236. Weitere Nachweise für diese Auffassung bei Ritter, S. 30 ff, der selbst aber a. A. ist.

Deshalb bedeutet "können" in Art. 15 GG nicht, daß der Gesetzgeber in keinem Fall zum Handeln verpflichtet ist <sup>1)</sup>. Zwar ist der überwiegenden Meinung insoweit zuzustimmen, daß dem Gesetzgeber durch die Wahl des Ausdrucks "können" die Freiheit erhalten werden sollte, seiner Entschliebung für beachtlich gehaltene Gesichtspunkte der verschiedensten Art zugrunde zu legen. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber die Vergesellschaftung nicht selbst vollzogen hat, zeigt gerade, daß er ihr Ob und Wie noch nicht als spruchreif angesehen hat.

Von der Verletzung der dem Gesetzgeber auferlegten Verpflichtung könnte aber, wie Krüger meint, dann die Rede sein, wenn er die durch Art. 15 GG ermöglichte Gesetzgebung aus Willkür unterließe <sup>2)</sup>. Dem entspricht es, wenn Hamann <sup>3)</sup> eine Verpflichtung zur Sozialisierung dann für gegeben ansieht, "wenn und soweit die Sozialisierung das einzige oder bestgeeignete Mittel darstellt."

Auch Brinkmann sieht eine Verpflichtung zur Sozialisierung dann als gegeben an, wenn sie "für eine Vielzahl einen merklich überwiegenden sowie zugleich gerechten, d. h. sachlich gebotenen Nutzen herbeiführt und dieser als rechtfertigendes Maß einbezogen wird." <sup>4)</sup>

---

1) v. Plessen, S. 90; Krüger, Sozialisierung, S. 309, siehe dens. auch zum folgenden. A. A. Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 13.

2) Krüger, a.a.O., S. 309.

3) Hamann, Art. 15 GG, A I 3.

4) Art. 15 GG, Anm. I 2 a alfa mit I 1 c beta. Auch Stuby DuR 1974, S. 181, sieht die Sozialisierung unter bestimmten Voraussetzungen als Verfassungspflicht des Gesetzgebers an. Wertenbruch, S. 67/68: "Träte der Extremfall (dieser hält eine Sozialisierung also wohl nur als ultima ratio für zulässig) des Dürfens ein, so wäre der Gesetzgeber (...) zur Sozialisierung verpflichtet, weil der Staat schlechthin das Gemeinwohl zu wahren hat."

Schwierig erscheint jedoch die Feststellung, wann die von den vorgenannten Autoren aufgestellten Voraussetzungen für eine Sozialisierungspflicht des Gesetzgebers vorliegen. Als Abgrenzungskriterium könnte man bspw. auch an das als Tatbestandsvoraussetzung von Art. 15 GG abgelehnte Merkmal der Sozialisierungsreife denken <sup>1)</sup>. Dieses ist aber ebenfalls derart unbestimmt, daß es als Maßstab für die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Sozialisierung kaum weiterhilft. In Anbetracht dessen, sowie im Hinblick darauf, daß der Entschluß zu einer Sozialisierungsgesetzgebung ein hochpolitischer Akt ist <sup>2)</sup>, dürften in der Praxis Versuche, den Gesetzgeber mittels Überprüfung seiner Untätigkeit durch die Verfassungsgerichte zu zwingen, seinen gesetzgeberischen Pflichten nachzukommen, kaum erfolversprechend sein <sup>3)</sup>, wenn auch die Möglichkeit dazu gegeben erscheint <sup>4)</sup>.

- 
- 1) Offermann-Claes führt als Abgrenzungskriterium ein allgemeines Gerechtigkeitsprinzip an, vgl. S. 105. Nach Däubler, Mitbestimmung, S. 159, ist die Überführung der in Art. 15 GG aufgezählten Gegenstände in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt. Danach dürfte bei einer "Ermessensreduzierung auf Null" eine Sozialisierungspflicht bestehen.
  - 2) Krüger, Sozialisierung, S. 309.
  - 3) allein schon wegen des stark reduzierten Prüfungsumfanges, der den Verfassungsgerichten zur Verfügung stehen würde. Zum hier einschlägigen Problemkreis der "political question" und des "judicial self-restraint" s. bereits oben S. 157 Anm. 1. Vgl. ebenfalls Kriele, NJW 1976, S. 777.
  - 4) so will von Plessen, S. 90, unter Berufung auf BVerfGE 1, S. 105, dem einzelnen dann einen mit der Verfassungsschwerde verfolgbaren Anspruch wohl direkt aus Art. 15 GG zuerkennen, wenn der Gesetzgeber seine Obliegenheiten aus Willkür unterließe.

Eine aussichtsreichere Möglichkeit, den Gesetzgeber zum Erlass eines Sozialisierungsgesetzes zu verpflichten, dürfte es sein, wenn man die Sozialisierung als Realisierung des Sozialstaatsprinzips ansieht, vgl. Hamann, S. 176. Auch Seufert, S. 126 meint, daß sich eine Verpflichtung zur



Sozialisierung möglicherweise aus der Sozialstaatserklärung des Art. 20 Abs. 1 GG, evtl. im Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 S. 2 (zur Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 S. 2 als Grundlage konkreter Handlungspflichten im sozialen Bereich, vgl. Seiwerth, S. 58 ff) ergeben könnte. Die Pflicht zur Sozialisierung folgt dann aber nicht aus Art. 15 GG, sondern aus dem Sozialstaatsprinzip; dieses würde durch Art. 15 GG zur Rechtsetzungspflicht konkretisiert, vgl. Seufert, S. 126 Anm. 2. Diesen Weg dürfte auch die von v. Plessen herangezogene Entscheidung des BVerfGs im Auge gehabt haben. Es ist allerdings stark umstritten, ob sich die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen zu einer gerichtlich erzwingbaren Handlungspflicht des Gesetzgebers verdichten kann, vgl. dazu im einzelnen Walecki, S. 104 ff, m. w. N.

b) Die Sozialisierungskompetenz und die Beachtung des  
Homogenitätsprinzips

Art. 15 GG begründet keine ausschließliche Sozialisierungszuständigkeit des Bundes. Vielmehr gehört die Sozialisierung, wie Art. 74 Nr. 15 GG ausdrücklich bestimmt, in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Damit können auch die Länder Sozialisierungsgesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). <sup>1)</sup>

Trotzdem haben die Sozialisierungsbestimmungen in den Länderverfassungen seit dem Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes neben Art. 15 GG keine selbständige Bedeutung mehr, da das Bundesrecht nach Art. 31 GG den Vorrang vor dem Landesrecht, auch dem Landesverfassungsrecht, besitzt <sup>2)</sup>.

Von den Ländern beabsichtigte Sozialisierungsmaßnahmen können deshalb nur noch auf Art. 15 GG gestützt werden <sup>3)</sup>.

---

1) daraus ergibt sich, daß "Gesetz" im Sinn von Art. 15 S. 1 GG sowohl das Bundes- als auch das Landesgesetz ist, s.a. M/K, S. 40.

2) Huber, S. 146. Einzelheiten vgl. ebenda.

3) s. Huber, a.a.O.; Krüger, Sozialisierung, S. 321/322. Zu einer anderen Auffassung würde man gelangen, wenn man davon ausgehen würde, daß Art. 15 ein Grundrecht gewährleisten würde. Vgl. dazu Huber, S. 146 ff. A. A. als die h. M. Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 26, wonach Sozialisierungsmaßnahmen auch auf inhaltsgleiche Normen der Landesverfassungen gestützt werden können. Selbst wenn Art. 15 GG ein Grundrecht gewährleisten würde, so würden dadurch die Möglichkeiten, Grund und Boden zu sozialisieren, nicht erweitert, da die Art. der Länderverfassungen nicht weiterreichen als Art. 15 GG, vgl. die Grund und Boden betreffenden Art. in den Landesverfassungen wie: Art. 161 Bay. Verf., Art. 42 Hess. Verf., Art. 63 Rheinl.-Pf. Verf., Art. 45 Brem. Verf., Art. 29 n. W. Verf. und Art. 55 Saarl. Verf.

Konsequenterweise haben die nach der Entstehung des Grundgesetzes geschaffenen Landesverfassungen mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen dann auch auf Sozialisierungsbestimmungen verzichtet <sup>1)</sup>. Das dürfte aber nicht nur daran liegen, daß diese ohnehin wegen Art. 31 GG zur Bedeutungslosigkeit verurteilt wären, der Verzicht dürfte auch auf der Erkenntnis beruhen, daß eine Vergesellschaftung durch Landesgesetze nur innerhalb der Grenzen des jeweiligen Bundeslandes durchgeführt werden könnte und deshalb wenig sinnvoll erscheint <sup>2)</sup>.

Die durch den letzteren Gesichtspunkt aufgeworfene Problematik <sup>3)</sup> hat bereits die Weimarer Reichsverfassung erkannt. Nach Art. 156 WRV, der die Vergesellschaftung durch Reichsgesetz vorsah, fiel die Sozialisierung nur scheinbar in die ausschließliche Kompetenz des Reiches. Aus Art. 7 Nr. 13 i.V.m. Art. 12 Abs. 2 WRV ergab sich, daß die Sozialisierung in Wahrheit ein Gegenstand der konkurrierenden Kompetenz war. Ein Land hätte also selbständig Sozialisierungsmaßnahmen treffen können, welche trotz Bindung des Landesgesetzgebers an Art. 156 WRV dem Gesamtwohl des Reiches hätten abträglich sein können <sup>4)</sup>.

- 
- 1) Aufstellungen der Sozialisierungsbestimmungen enthaltenen Landesverfassungen bei Huber, S. 145/146 und Krüger, Sozialisierung, S. 320 mit Anm. 226. Die Landesverfassungen finden sich abgedruckt in: Goldmann, JURA.
  - 2) vgl. Krüger, Sozialisierung, S. 321, der in diesem Zusammenhang in Anm. 227 auf das Vorwort A. Schönfelders zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. 6. 1952, Kommentar, S. IX verweist.
  - 3) sie wird neben den Autoren in der vorstehenden Anm. bereits von Ballerstedt, Sozialisiertes Aktienrecht, S. 3 und in: "Begriff des Gemeineigentums", S. 20, angeschnitten. Ferner Krüger, DVBl. 1951, S. 361 ff (368).
  - 4) vgl. Ule, Sozialgemeinschaften, S. 10 ff (11) u. dgl., Verfassungsrechtliche Probleme, S. 10.

Dem begegnete die Weimarer Reichsverfassung in der Weise, daß sie in Art. 12 Abs. 2 WRV der Reichsregierung ein Einspruchsrecht gegen solche Landessozialisierungsgesetze einräumte, durch die "das Wohl der Gesamtheit im Reiche" berührt wurde <sup>1)</sup>.

Ein solches Einspruchsrecht gegen Sozialisierungen in einem Bundesland hat das Grundgesetz nicht normiert, so daß gegenüber landesgesetzlichen Sozialisierungsmaßnahmen zunächst nur die Schranken bestehen, die sich aus Art. 15 GG oder aus dem Wesen der konkurrierenden Kompetenz ergeben <sup>2)</sup>.

Ein dem Vetorecht des Art. 12 Abs. 2 WRV in der Wirkung ähnliche Schranke stellt aber das Prinzip der bundesstaatli-

---

1) Huber, S. 147.

2) Huber, S. 147. Zu diesen Schranken gehört auch, daß eine Sperre der Landeskompetenz nicht erst eintritt, wenn ein entsprechendes Bundesgesetz durch Ausfertigung und Verkündung in Kraft gesetzt oder von Legislativorganen verabschiedet ist. Vielmehr tritt die Sperrwirkung bereits ein, wenn ein Bundesgesetz in das entscheidende Stadium der Vorbereitung getreten, d.h. wenn es als Regierungssentwurf fertiggestellt oder als Vorlage aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht ist (Art. 76 GG). Insoweit besteht eine vorläufige Sperrwirkung des in Entstehung begriffenen Bundesgesetzes. Das ist im Grundgesetz zwar nicht ausdrücklich festgestellt, ergibt sich jedoch aus dem Prinzip der Bundestreue, das die Länder verpflichtet, nicht durch eigene gesetzgeberische Maßnahmen in den Gang der Bundesgesetzgebung einzugreifen. Vgl. die Entscheidung des Hess. StGH vom 4. 8. 1950, AÖR Bd. 77, S. 323 ff, über die Gültigkeit des hess. Betriebsrätegesetzes; das Urteil verneint in diesem konkreten Fall das Bestehen einer Sperre, da in dem Zeitpunkt, in dem das Landesgesetz erlassen wurde, der Entwurf eines Bundesbetriebsrätegesetzes der Bundesregierung noch nicht zugeleitet war. Scheitert das Bundesgesetz im Gesetzgebungsverfahren, so fällt die vorläufige Sperrwirkung weg.

chen Homogenität dar <sup>1)</sup>.

Für die Grundsätze der politischen Verfassung hat dieses Prinzip seinen förmlichen Ausdruck in Art. 28 Abs. 1 GG gefunden. Wenn man aber richtigerweise die Sozialisierung als ein Institut der Eigentums- und Wirtschaftsverfassung begreift, muß die Notwendigkeit bundesstaatlicher Homogenität auch für sie gelten <sup>2)</sup>. Zumindest in dem Sinne, daß die Prinzipien der Eigentums- und Wirtschaftsordnung in Bund und Ländern sich nicht grundsätzlich widersprechen dürfen, wenn nicht die Einheit des Bundesstaates aufs Spiel gesetzt werden soll <sup>3)</sup>.

Die gebotene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wäre nicht gewahrt, zumindest aber ständig gefährdet, wenn nur in einigen Städten oder bestimmten Teilgebieten der Grund und Boden sozialisiert würde. In der Gesamtstruktur der Wirtschaft dürften Friktionen unvermeidlich sein, wenn in der marktwirtschaftlichen Ordnung ein Teilbereich, zu dem ein so wichtiger und vielfältig ausstrahlender, wie derjenige des

---

1) dazu ausführlich m. w. N. BK, Art. 28 GG, Rdn. 7 ff; M/D Art. 28 GG, Rdn. 17 ff.

2) zumal der Begriff "verfassungsmäßige Ordnung" in Art. 28 Abs. 1 GG "den konkreten Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung bedeutet"; vgl. BK Art. 28 GG, Rdn. 20; M/D Art. 28 GG, Rdn. 18.

3) zum vorstehenden vgl.: Krüger, Sozialisierung S. 321; ders. DVBl. 1951, 361 ff (367ff). Ebenso BVerfGE 24/367 ff (391) zum hamburgischen Deichgesetz vom April 1964: Die Einführung öffentlichen Eigentums könnte allerdings dann verfassungsrechtlich bedenklich sein, wenn hierdurch eine für die Wirtschafts- und Sozialordnung des Bundes und aller Glieder fundamentale und einheitlich geltende Rechtseinrichtung zerstört würde und die Auswirkungen nicht auf den Raum des Landes beschränkt blieben.

Grund und Bodens, sozialisiert würde <sup>1)</sup>. Eine auf Art. 15 GG gestützte Überführung des städtischen Bodens sollte daher eine im wesentlichen einheitliche Aktion darstellen <sup>2)</sup>, also im Interesse einer sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gleichgestimmtheit auf dem Bodensektor nicht durch Landesgesetz in den Ländern, sondern durch Bundesgesetz auf Bundesebene durchgeführt werden <sup>3)</sup>.

---

1) vgl. Breuer, Bodennutzung, S. 3,4.

Ebenso Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 297, 298; Raiser, ZfEvEthik, 1971, S. 83 ff (95):

"... daß eine solche (totale oder etwa auf städtische Grundstücke beschränkte) Sozialisierung eines wichtigen Teils des Volksvermögens einen tiefen, auf die ganze Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur ausstrahlenden Eingriff bedeutet." Die Einflüsse der Sozialisierung auf die gesamte Struktur der politischen Staatsverfassung stellt auch Huber, S. 144, heraus. Ebenso Ridder, VVDStRL 10, S. 146, wenn er von einem "vehementen Spannungsausgleich quasirevolutionärer Art" spricht. Zudem müßte die Praktikabilität einer dauernden Koexistenz großer Bereiche eines Gemein- und eines privaten Eigentums an Grund und Boden nebeneinander bezweifelt werden, s. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 298.

Wegen des zu beachtenden Homogenitätsprinzips ist es daher rechtlich problematisch, wenn eine Sozialisierung nur jene Flächen erfassen soll, denen eine "Schlüsselfunktion im Rahmen der Stadtentwicklung" zukommt, vgl. SPD - Vorschläge S. 40. Insoweit stößt auch die Absicht des Vorschlags, in einer zeitlichen Stufenfolge von 15 oder 20 Jahren vorzugehen, auf Bedenken.

2) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 297.

3) Bedenken bestehen deshalb gegen das SPD-"Modell-Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG", daß das bestehende Eigentum an Grund und Boden nur in Gemeinden in einer Größe ab 100.000 Einwohner sowie in den sie umgebenden Verflechtungs- und Verdichtungsgebieten zwar durch ein Bundesgesetz in ein Verfügungseigentum der Gemeinden überführen will und es in das Ermessen ("können") der Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern stellt, durch Satzung Gebiete festzulegen, in denen das bestehende Eigentum an Grund und Boden in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum überführt wird, vgl. Materialien, S. 11.

Eine Sozialisierung durch Bundesgesetz halten für vorzugs-



würdig: Huber, S. 147; Geiler, SJZ 1948, Sp. 721 ff (Sp. 725); Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 7; Weber, NJW 1950, S. 401 ff (S. 404 ff) und in bezug auf die hessische Verfassung: Dürig, DÖV 1954, S. 129 ff. Schüle, Verfassung und Wirtschaft, S. 15 ff; so auch der damalige amerikanische Militärgouverneur General Lucius D. Clay in zwei Reden vor dem Länderrat in Stuttgart am 8. 1. und 9. 9. 1947 (vgl. bei Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 46).

Auf diese Weise wäre gleichzeitig der Notwendigkeit bundesstaatlicher Homogenität genüge getan.

Da es sich bei dem Erfordernis der bundesstaatlichen Homogenität nicht nur um eine Frage der Opportunität handelt, vielmehr um einen aus der bundesstaatlichen Struktur fließenden, wenn auch ungeschriebenen Verfassungssatz, wären Verletzungen dieses Satzes durch Sozialisierungsgesetze der Länder verfassungswidrig, selbst wenn sie sich nicht als Verstöße gegen geschriebenes Bundesverfassungsrecht erweisen sollten. Denn auch für diesen Fall gilt, daß gemäß Art. 31 GG Bundesrecht Landesrecht bricht <sup>1)</sup>.

---

1) Krüger, Sozialisierung, S. 321. Im einzelnen zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen den Homogenitätsgrundsatz: BK, Art. 28 GG Rdn. 16 ff; M/D Art. 28 GG, Rdn. 85 ff.

### c) Sozialisierung durch "Gesetz"

Unter Ablehnung revolutionärer Formen ermöglicht Art.

15 GG die Sozialisierung durch den Gebrauch der staatlichen Sozialisierungshoheit <sup>1)</sup>, die Sozialisierung vollzieht sich in der Form eines verfassungsmäßigen Legalakts <sup>2)</sup>.

Allerdings gilt das in Art. 15 GG aufgestellte Erfordernis, daß eine Sozialisierung nur "durch Gesetz" erfolgen kann, nicht, wenn lediglich Staatseigentum in Gemeineigentum überführt werden soll. Denn der Staat kann aufgrund seiner Organisationsgewalt auch ohne Gesetz ihm gehörendes Eigentum in eine Form der Gemeinwirtschaft überführen <sup>3)</sup>.

Eine legale Sozialisierung kann an und für sich entweder durch einen Gesetzgebungsakt oder einen gesetzlich fundierten Administrativakt vorgenommen werden. Art. 15 GG läßt die Sozialisierung jedoch - von der vorgenannten Ausnahme abgesehen - nur durch Gesetz, nicht durch einen auf gesetz-

---

1) ein staatlicher Hoheitsakt ist die Sozialisierung aber stets, gleichviel ob sie auf revolutionärem oder auf legalem Weg vollzogen wird. Der revolutionäre Sozialismus sieht in der Sozialisierung zwar einen Vorgang, der sich außerhalb der legalen staatlichen Ordnung in gesellschaftlichem Umsturz, also im gewaltsamen Bruch mit der überlieferten Rechtsordnung ereignet, doch geht die revolutionäre Sozialisierung mit dem politischen Umsturz Hand in Hand. Erst die Ergreifung der Staatsgewalt setzt nach der Doktrin der "direkten Aktion" die revolutionären Massen in den Stand, die Wirtschaftsordnung im kollektivistischen Sinn umzugestalten. Selbst in diesem extremen Fall ist die Sozialisierung ein Gestaltungsakt, der sich auf die (revolutionär errungene) staatliche Hoheitsgewalt stützt, s. Huber, S. 156.

2) Huber, S. 156; M/K S. 470.

3) so schon der Abg. Dr. Schmid (SPD), vgl. JÖR Bd. 1, S. 156. Ebenfalls Grupp, S. 92, Anm. 288.

licher Grundlage erlassenen Administrativakt zu <sup>1)</sup>. Die Formel des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG, nach der die Enteignung "durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes" vorgenommen werden kann, ist in Art. 15 GG für die Sozialisierung nicht übernommen worden. Die Sozialisierung kann vielmehr nur "durch Gesetz" vollzogen werden <sup>2)</sup>. Es ist also nicht statthaft, ein Rahmen-Gesetz über Sozialisierung zu erlassen, durch das die Verwaltung ermächtigt wird, im Wege der Durchführung die eigentliche Sozialisierung erst vorzunehmen <sup>3)</sup>. Art. 15 GG will, daß der Gesetzgeber selbst die Entscheidung über die Sozialisierung treffe. Die Sozialisierung stellt nämlich eine so tief in die Wirtschafts- und Sozialordnung eingreifende Entscheidung dar, daß diese nicht der Exekutive überlassen werden soll. Aus diesem Grund ist das geforderte Gesetz auch ein "formelles Gesetz"; eine auf eine gesetzliche Ermächtigung gestützte Rechtsverordnung oder sonstige Gesetze im lediglich materiellen Sinn, wie z. B. eine Satzung, würden für den in Art. 15 GG vorgesehenen Überführungsakt nicht genügen <sup>4)</sup>.

- 
- 1) Huber, S. 156; Ipsen, VVDStRL 10, S. 118: "Ausschluß aller exekutiven Sozialisierungsmaßnahmen." Vgl. ferner M/K S. 470 m.w.N.
  - 2) die Wendung "durch Gesetz" stellt ferner klar, daß Art. 15 GG die Sozialisierung nicht selbst vollzieht, BK, Art. 15 GG, Rdn. 40. Zum umstrittenen verfassungsunmittelbaren Sozialisierungsvollzug ("automatisch wirkende Sofort-Sozialisierung", vgl. M/K, S. 471), in der am 1. 12. 1946 in Kraft getretenen hessischen Landesverfassung, siehe BK Art. 15 GG, Rdn. 45 ff; Krüger, Sozialisierung, S. 322 ff, jeweils m. w. N. Bejahend: Hess. Staatsgerichtshof in VerwRspr. Bd. 5, S. 13 ff.
  - 3) Huber, a.a.O., S. 156; Heyland, Sozialisierungsbestimmungen, S. 14; Krüger, Sozialisierung, S. 312/313; Ipsen, VVDStRL, 10, S. 117/118.
  - 4) Abg. Dr. Schmid (SPD) in: JÖR Bd. 1, S. 154/155; Huber, S. 156; M/K, S. 470 m. w. N. A. A. Ipsen, VVDStRL 10, S. 117, 123: "... Gesetz im formellen und materiellen Sinne", jedoch ohne Begründung.

Daraus ergibt sich: Nur wenn die Sozialisierung in einem formellen Gesetz vollzogen ist, kann die Verwaltung zu weiteren Ausführungsmaßnahmen ermächtigt werden <sup>1)</sup>.

Durch die Hereinnahme der Sozialisierung in das rechtsstaatliche Gefüge des Grundgesetzes, hat das Sozialisierungsgesetz auch allen rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht zu werden <sup>2)</sup>. Das Gesetz muß alles enthalten, was zur Bewirkung der Sozialisierung erforderlich ist, so die zu sozialisierenden Gegenstände, das Verfahren der Überführung, die neuen Rechtsträger und ihre Zuständigkeiten <sup>3)</sup>, sowie die Entschädigungsregelung, die im Sozialisierungsgesetz selbst enthalten sein muß; Nachschieben in einem späteren Gesetz ist nicht zulässig <sup>4)</sup>.

Das Gesetz muß auch bestimmt sein <sup>5)</sup>. Unklare und unbestimmte Gesetze können in Extremfällen wegen Verstoßes gegen rechtsstaatliche Grundsätze nichtig sein <sup>6)</sup>. Die Verwendung von sogenannten "unbestimmten Gesetzesbegriffen" ist aber generell verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden <sup>7)</sup>.

---

1) Huber, S. 156/157.

2) BK, Art. 15 GG, Rdn. 39, 40; Krüger, Sozialisierung, S. 312.

3) Schmitt, Rechtsstaatlicher Verfassungsvollzug, S. 47/48; Krüger, Sozialisierung, S. 312.

4) Weber, NJW 1950, S. 404; BK, Art. 15 GG, Rdn. 42; M/D, Art. 15 GG, Rdn. 26.

5) Krüger, Sozialisierung, S. 313.

6) Dicke, Art. 15 GG, Anm. 25 ; BVerfGE 1, 45; 17, 82; 25, 227.

7) Wolff, Verwrecht I, 1974, 9. Auflage, § 31 Ic 3 alfa; M/D Art. 20 GG Rdn. 90 mit Anm. 7; BVerfGE 3, 243; 13, 161; ständige Rspr. BVerfGE 1, 311 ff. Anders wohl Grupp, S. 95: Es (das Sozialisierungsgesetz) darf keine erst durch die Verwaltung auszufüllenden Ermessensbegriffe enthalten. Andernfalls würde der Wille des Gesetzgebers, keine Sozialisierungsmaßnahme durch die Exekutive zuzulassen, umgangen werden.

Dies ist z. B. von Bedeutung für die Durchführung einer bundesweiten jedoch nur partiellen Sozialisierung von Grund und Boden, da der Bundesgesetzgeber aus praktischen Gründen kaum in der Lage ist, die Bestimmung der zur Sozialisierung vorgesehen Flächen im einzelnen vorzunehmen. Durch die Verwendungsmöglichkeit unbestimmter Gesetzesbegriffe kann aber z. B. so vorgegangen werden: Der Bundesgesetzgeber steckt mit einem Gesetz den Rahmen ab, indem er die grundlegenden Richtlinien für die Neuordnung festlegt. Durch Landesgesetz wird die Anwendung dann im Einzelfall festgelegt, also die Vollzugsbestimmungen getroffen <sup>1)</sup>.

Wenn Westermann meint <sup>2)</sup>, daß ein im Sozialisierungsgesetz abstrakt umschriebener Sachverhalt auch die Gemeinden treffen würde, die ihre Planungsprobleme mit anderen Mitteln lösen wollten, und dieses Verfahren erheblich in die Autonomie der Gemeinde eingreifen würde, so ist demgegenüber festzuhalten, daß zur gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie nur die Planungshoheit in dem Sinne zählt, die eigenen künftigen Entwicklungen im örtlichen Bereich zu bestimmen <sup>3)</sup>.

Dieses Recht wird aber durch die Überführung des Bodeneigentums auf die Kommunen nicht eingeschränkt, sondern gestärkt, was Westermann an anderer Stelle auch zugesteht. <sup>4)</sup>

---

1) Westermann, S. 69. Diesen Weg geht das SPD-"Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 GG". Es sieht vor, daß das bestehende Eigentum an Grund und Boden in Gemeinden in einer Größe ab 100.000 Einwohner sowie dasjenige in den sie umgebenden Verflechtungs- und Verdichtungsgebieten durch ein Bundesgesetz zu sozialisieren. Durch objektive Kriterien, wie etwa häufiger bzw. einschneidender Nutzungswandel oder hohes, vom Durchschnitt abweichendes Bodenpreinsniveau, legt es die Verflechtungs- und Verdichtungsgebiete fest. Die gebietliche Abgrenzung der einzelnen Verdichtungs- und Verflechtungsgebiete soll dann durch Landesgesetze erfolgen.

2) S. 69.

3) s. o. S. 125, 126.

4) S. 59, jedoch relativiert auf S. 74. Die SPD hebt besonders die Planungsvorteile einer solchen Aktion hervor, vgl. Materialien, S. 6; Vorschläge, S. 37.



Im Gegensatz zur Zulässigkeit der Verwendung von unbestimmten Gesetzesbegriffen kann in Sozialisierungsgesetzen jedoch kein Ermessen eingeräumt werden <sup>1)</sup>.

Wie gesehen, ist es erforderlich, daß die Sozialisierung bereits in dem formellen Sozialisierungsgesetz vollzogen wird. Ein Vollzug läge aber nicht vor, wenn das Sozialisierungsgesetz den Verwaltungsorganen ein Ermessen einräumen würde, ohne sie für den Regelfall an eine bestimmte Rechtsfolge zu binden. Denn das der Exekutive Ermessen einräumende Gesetz überläßt es ihrem "freien", d. h. gesetzlich nicht genau gebundenen Entschluß, ob und welche Rechtsfolge sie setzt, ob sie also eine gesetzlich zulässige, aber nicht notwendige Maßnahme erläßt oder unterläßt (Entschließungsermessen) oder welche von mehreren gesetzlich zulässigen Maßnahmen sie erläßt (Auswahlermessen) <sup>2)</sup>. Unzulässig sind ferner Individual-Sozialisierungsgesetze <sup>3)</sup>.

Das folgt schon aus dem Gesetzesbegriff <sup>4)</sup>, der Geltung des Gleichheitssatzes des Art. 3 GG auch für den Sozialisierungsgesetzgeber <sup>5)</sup> ergibt sich aus Art. 19 Abs.1 GG <sup>6)</sup> und entspricht dem Wesen der Sozialisierung, die als generelle Umgestaltung der Eigentumsordnung an seinen Objekten nur eine allgemeine Maßnahme sein kann <sup>7)</sup>.

---

1) in diesem Sinne auch Krüger, Sozialisierung, S. 313, wie aus Anm. 194 zu entnehmen ist.

2) Wolff, a.a.O., S. 196, 197 = §31 II c 1.

Von daher bestehen Bedenken gegen die Zulässigkeit des SPD-Vorschlages, wo es heißt: Gemeinden mit weniger als 100000 Einwohnern können durch Satzung Gebiete festlegen, in denen das bestehende Eigentum an Grund und Boden in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum überführt wird. Hiermit wird der Gemeinde ein Entschliessungsermessen eingeräumt mit der Folge, daß die Sozialisierung der zu sozialisierenden Flächen nicht unmittelbar durch das Sozialisierungsgesetz bewirkt wird.

3) M/K, S. 470; Hamann, S. 302.

4) Huber, S. 157.

- 5) Huber, S. 151, mit Anm. 8 a; Ipsen, VVDStRL 10, S. 118.
- 6) Hamann, S. 323; Dürig, JZ 1954, S. 4 ff (5); Ipsen, a.a. O. S. 118; Staudinger-Seufert, Kommentar zum BGB, Bd. 3, 1. Teil, Vorb. vor § 903 BGB, Anm. 35.
- 7) Ipsen, a.a.O., S. 118; Krüger, Sozialisierung, S. 315.

Kein Einzelfallgesetz liegt vor, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen läßt, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet, wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist <sup>1)</sup>.

Relevant würde die Beachtung des Verbots eines Individual-Sozialisierungsgesetzes z. B. dann, wenn der Sozialisierungsgesetzgeber die Gebiete, deren Grund und Boden sozialisiert werden sollen, konkret beschreibt, in dem er die Flächen angibt, die auf den Sozialisierungsträger übergeführt werden sollen <sup>2)</sup>.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG auch für Sozialisierungsgesetze uneingeschränkt gilt <sup>3)</sup>.

Da das Zitiergebot aber nur für den Kreis der grundrechtseinschränkenden Gesetzesvorbehalte in Betracht kommt <sup>4)</sup>, handelt es sich bei diesem Erfordernis im Zusammenhang mit Bodensozialisierungsgesetzen mehr um ein theoretisches Erfordernis, da insoweit kaum ein Anwendungsfall des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG denkbar ist.

---

1) Leibholz-Rinck, Art. 19 GG Anm. 2 m.w.N. aus der Rspr. Siehe dort auch die Abgrenzung zu einem unzulässigen Gesetz für den "Einzelfall", insbesondere zu einem "getarnten Individualgesetz".

2) vgl. a. Westermann, S. 69/70.

3) M/D, Art. 15 GG Rdn. 6.

4) Hamann, Art. 19 GG, B5 und B 2 a, S. 324, 322. Das Zitiergebot gilt nicht für Schrankenziehungen und Inhaltsbestimmungen sowie auch nicht für Ausführungsgesetze zu einer Grundrechtsbestimmung, s. denselben a.a.O. Unklar: Dicke, Art. 15 GG Rdn. 25, der Maunz-Dürig zustimmt, "obwohl dort Art. 15 GG nicht als Grundrecht anerkannt wird." Danach geht dieser fälschlich davon aus, das es sich bei der Wendung "durch Gesetz" um einen Gesetzesvorbehalt handelt. Es handelt sich hierbei aber um ein

sog. Ausführungsgesetz der Sozialisierung, durch welches wiederum möglicherweise andere Grundrechte, die einen Gesetzesvorbehalt besitzen, eingeschränkt werden könnten. Ob Art. 15 GG selbst ein Grundrecht enthält, ist bekanntlich strittig.

#### d) Die Sozialisierungsentschädigung

Hinsichtlich der Entschädigung bei einer Vergesellschaftung sagt Art. 15 S. 2 GG: "Für die Entschädigung gilt Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG entsprechend." Von Interesse ist im wesentlichen die Verweisung auf Satz 3, die sich auf das Ausmaß der Entschädigung bezieht. Er schreibt eine "gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten" vor. Dagegen betrifft die Verweisung auf Satz 4 nur den Rechtsweg <sup>1)</sup>.

Bemerkenswert ist aber die Tatsache, daß Thomas Dehler, auf dessen Antrag der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates erst in der 4. Lesung für die Höhe der Entschädigung den ordentlichen Rechtsweg verankert hatte <sup>2)</sup>, sich später im Bundestag nicht zu Unrecht rühmte, mit dieser verfahrensrechtlichen Regelung die spätere inhaltliche Entwicklung der Eigentumsgewährleistung wesentlich beeinflusst zu haben. Dehler habe bei seinem Antrag gewußt, daß ein ordentliches Gericht bei der Entschädigung immer den Verkehrswert zugrunde legen werde. Und dann sei es gelungen - er wisse nicht, ob es damals alle gemerkt hätten - das auch in Art. 15 GG durch Bezugnahme auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG für den Fall einer Sozialisierung festzulegen, also ein wesentlicher Grund, der praktisch den Art. 15 GG obsolet mache <sup>3)</sup>.

---

1) zur Rechtsweg-Garantie des Art. 15 GG vgl. Huber, S. 179 ff; Scheuner, Grundlagen, S. 130.

2) Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG wurde im Hauptausschuß in der endgültigen Fassung am 5.5.1949 mit 12 gegen 7 Stimmen angenommen, Sten. Ber., S. 747.

3) Deutscher Bundestag 3. Wahlperiode, 118, Sitzung vom 22.6.1960, Sten. Ber., S. 6859, Bd. 46. Vgl. dazu auch Rittstieg, S. 422/423.

Tatsächlich billigte der BGH schon in seiner ersten Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1952 einem Betroffenen eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes der enteigneten Sache zu <sup>1)</sup>. Tragender Gedanke war die Erwägung, der Betroffene müsse sich mit dem ausbezahlten Betrag eine andere Sache vergleichbarer Art und Güte verschaffen können - die These vom Sonderopfer, die sich bei der Abgrenzung des Enteignungsbegriffs als wenig nützlich erwiesen hatte, ließ sich hier trefflich als Begründung heranziehen, klingt es doch äußerst plausibel, die in dem staatlichen Eingriff liegende Benachteiligung gegenüber anderen wenigstens von der finanziellen Seite her wieder voll auszugleichen. Daß dabei die in Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG vorgesehene "gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten" praktisch völlig unter den Tisch fällt, schien den BGH nicht weiter zu beunruhigen. Im Ergebnis wurde dadurch die bestehende Eigentumsordnung erneut festgeschrieben; da die Entschädigungsregelung des Art. 15 GG auf den Fall der Enteignung verweist, müßte jede Sozialisierung größeren Ausmasses notwendigerweise an den beschränkten Mitteln der öffentlichen Haushalte scheitern. <sup>2)</sup>

In der Rechtswissenschaft ist man sich gegenwärtig weitgehend einig, daß die Regelung des Art. 15 S. 2 GG durch den Verweis auf die Entschädigungsregelung in Art. 14 Abs. 3 GG die Rechtsfolge anordnet, daß in gleicher Weise wie nach dem Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG auch bei sozialisierenden Maßnahmen eine Entschädigung zu leisten ist. Da die h. M. <sup>3)</sup> bisher - von der Entwicklung seit dem Urteil des BVerfGs

---

1) BGHZ 6, 270, 293 mit der Ausnahme zugunsten "besonderer Gründe im Einzelfall".

2) so die Urteilsrezension Däublers, Eigentum, S. 159/160.

3) vgl. Kröner, Eigentumsgarantie in der Rspr. des BGH, S. 83 ff; Badura, Eigentum im Verfassungsrecht, S. T 28; Erwin Stein, in: Festschrift für Gebhard Müller, S. 525; Werner Weber, in: Festschrift für Michaelis, S. 322.



vom 18. 12. 1968 in BVerfGE 24/367 ff (420 ff), Hamburger Deichordnungsgesetz, einmal abgesehen <sup>1)</sup> - auf dem Standpunkt stand, daß die Regelung in Art. 14 Abs. 3 GG im Grundsatz eine Fortführung der Verpflichtung zur Verkehrswertentschädigung enthält, führte dies dahin, daß auch für Sozialisierungsmaßnahmen die wohl h. M. die Auffassung vertrat, daß grundsätzlich bei jeder sozialisierenden Maßnahme der volle Verkehrswert zu entschädigen sei <sup>2)</sup>.

- 
- 1) dort vertritt das Gericht die Auffassung, daß keineswegs Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG schlechthin Ersatz des "vollen Äquivalentes" gebiete, sondern dem Gesetzgeber einen Spielraum einräume. Insbesondere bei Grundstücksenteignungen wird die Entschädigung nach dem Verkehrswert zunehmend kritisiert, vgl.: Gewos-Gutachten II; Scharnberg, Sitzungsbericht zum 49. Deutschen Juristentag, S. L 37; Böckenförde, Staat, S. 328 ff; Bielenberg, DVBl 1974, S. 113; Dietlein, DÖV 1973, S. 262; Sendlar, DÖV 1971, S. 26; Rittstieg, S. 421 ff (424 ff); Rüfner, in: Festschrift für Scheuner, S. 511 ff; Opfermann, Enteignungsentschädigung nach dem GG.
- 2) Die Feststellung gilt mit dem Vorbehalt, daß bei Äußerungen zu Art. 15 GG nur bedingt von einer h. M. gesprochen werden kann. Die Behandlung der Entschädigungsfrage für Sozialisierungen stellt in den Kommentierungen zum Grundgesetz offenbar einen wunden Punkt dar. Das zeigt sich darin, daß zum Teil auch in neueren großen Kommentierungen zu dieser praktisch sehr bedeutsamen Frage keine nähere Stellung genommen wird, so bei M/D, Art. 15 GG, Rdn. 26. Auch andere Kommentierungen verweisen nur lapidar auf die zu Art. 14 GG gemachten Ausführungen, so z. B. Hamann, Art. 15 GG Anm. B 6; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 15 GG, Rdn. 8; Brinkmann, Art. 15 GG, Anm. I3; BK, Art. 15 GG, Rdn. 41. Ausdrücklich auf die "angemessene" Entschädigung wird abgestellt in M/K, Art. 15 GG, Anm. IX 3. Ebenso Scheuner, Grundlagen, S. 140; Giese, S. 30/31; ders. in NJW 1950, S. 291; Kröner, Eigentumsgarantie, S. 154. A. A. als die wohl h. M. sind: Ridder, VVDStRL, Heft 10, 1952, S. 144 ff, 176; Abendroth, Grundgesetz, S. 65/66; wohl auch Abraham, Art. 15 GG, Anm. II 7; Apelt, NJW 1949, S. 482; Karstedt, S. 77; Weber, NJW 1950, S. 403; ders. in: VVDStRL 10, 1952, S. 165; Weber änderte seine Meinung jedoch in DÖV 1953, S. 354, 355 und in Festschrift für Michaelis, S. 323, 324.

Es soll an dieser Stelle nun keine Auseinandersetzung über das Ausmaß der in Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG vorgeschriebenen Enteignungsentschädigung erfolgen. Insofern wird auf die bisherigen Ergebnisse von Rechtsprechung und Literatur verwiesen <sup>1)</sup>.

Auch die Frage der Zulässigkeit von im Schrifttum konstruierten Fällen einer entschädigungsfreien Sozialisierung <sup>2)</sup>, indem die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung auf die Vergesellschaftung übertragen wird mit dem Ergebnis, daß es neben der "Expropriativ- oder Vollsozialisierung" auch Möglichkeiten der Überführung in Gemeinwirtschaft gebe, die das Eigentumsrecht nicht in enteignungsgleicher Weise beeinträchtigen und daher ohne Entschädigung bleiben sollen, kann unbeantwortet bleiben. Denn zur Erreichung der mit einer Sozialisierung von Grund und Boden erstrebten wesentlichen Ziele, die Verbesserung der Bodennutzungsplanung und die Verhinderung von Bodenspekulation und unverdienten Vermögenszuwachsen, muß das Verfügungs- und damit das Eigentumsrecht am Boden auf den Sozialisierungsträger übertragen werden, ist also in jedem Fall ein expropriativer Eingriff erforderlich, so daß die Verfassungsmäßigkeit der vorgenann-

---

1) vgl. die beiden vorstehenden Anmerkungen.

2) vor allem Ipsen, VVDStRL 10, S. 112 ff; Huber, S. 175; M/K, S. 471; Weber, NJW 1950, S. 403; dagegen: Pernthaler, Mitbestimmung, S. 145 ff; Brinkmann, Art. 15 GG I 2 c gamma. Insbesondere soll dies auf die "anderen Formen der Gemeinwirtschaft" zutreffen und wird daher auch gelegentlich für die qualifizierte Mitbestimmung behauptet, die damit also über Art. 15 GG ohne Entschädigung eingeführt werden könnte, so Ipsen, VVDStRL 10, 116, jedoch nur vermutend; Boehr, S. 144; Grupp, S. 178 (ohne Limitierung auf Produktionsmittel); Benda, S. 372; U. M., in: AÖR Bd. 77 (1951/1952), S. 370. Insgesamt zu diesem Komplex vgl. Schwerdtfeger, S. 219 ff (221f) und Pernthaler, Mitbestimmung, S. 145 ff. Beide m. w. N.

ten Konstruktion hier dahinstehen kann.

Eingegangen werden soll lediglich darauf, ob durch die Verweisung in Art. 15 S. 2 GG auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG auch bei sozialisierenden Maßnahmen in gleicher Weise wie nach dem Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG Entschädigung zu leisten ist, mithin die Interpretationsergebnisse zur Höhe der Enteignungsentschädigung ohne Modifikation zu übernehmen sind, oder ob für die in Art. 15 S. 2 GG angeordnete Entschädigungspflicht noch besondere Kriterien gelten.

Bedenklich wäre es, wenn der Gesetzgeber versuchen würde, bspw. das "Großeigentum" an sich wegen einer mit ihm verbundenen Machtposition als odios oder suspekt und damit weniger entschädigungswürdig zu behandeln <sup>1)</sup>.

Als rechtsstaatliche Verfassung hat sich das Grundgesetz nämlich eines jeglichen Unwerturteils über das der Vergesellschaftung erschlossene Eigentum enthalten <sup>2)</sup>.

---

1) Rübner, in: Festschrift für Scheuner, S. 527; Scheuner, Grundlagen, S. 112; s. bereits Anm. 1 S. 12 in der Einleitung. Daß Eigentum von einer gewissen Größe an einen ambivalenten Charakter gewinnt, anerkennt auch Kröner, in: Festschrift für Geiger, S. 155, der aber gleichzeitig betont, daß auch das Großkapital Eigentumsschutz genieße. Auf diesen ambivalenten Charakter weist bezüglich des Eigentums an Grund und Boden Raiser, in: ZfEvEthik S. 97, hin: Gerade Grundeigentum "gewährt ein gewisses Maß an Freiheit, aber immer zugleich eine Monopolstellung, also potentiell Macht".

2) Krüger, Sozialisierung, S. 311;  
Badura, Eigentum im Verfassungsrecht, S. T 13.

Der Auffassung, die bei Art. 15 GG zu leistende Entschädigung müsse von Äquivalenzvorstellungen gelöst werden, und zwar deshalb, weil sonst die mit einem Vermögensäquivalent für das Verlorene ausgestatteten Betroffenen die bisherige wirtschaftliche Machtposition kaum verändert behaupten könnten <sup>1)</sup>, kann daher, was die Begründung anlangt, nicht gefolgt werden. Dieses Argument geht auch deshalb fehl, weil es nicht berücksichtigt, daß die Sozialisierung nach Art. 15 GG auf Vermögensobjekte bestimmter Art beschränkt ist; es widerspricht daher dem Sinn des Art. 15 GG nicht, wenn die Inhaber sozialisierter Vermögensobjekte ein wirtschaftliches Äquivalent erhalten, das ihnen die Möglichkeit gibt, außerhalb des von der Vergesellschaftung betroffenen Bereichs erneut privatwirtschaftlich tätig zu sein <sup>2)</sup>. Aus demselben Grunde wäre es auch unzulässig, Eigentum nach persönlichen Merkmalen zu diskriminieren und daraus Folgerungen für die Entschädigungspflicht zu ziehen. <sup>3)</sup> Hinzukommt in diesem Falle, daß das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 1 und 3 die Entrechtung bestimmter Klassen und Schichten wegen ihrer Herkunft untersagt und damit eine solche unter dem Blick auf die persönliche soziale Stellung des Eigentümers vorgenommene Differenzierung ausgeschlossen hat, die etwa dem Großgrundbesitz an Land wegen der historischen Rolle seiner Träger den Schutz versagt <sup>4)</sup>.

---

1) so Weber, NJW 1950, S. 402; vgl. auch Dopatka, S. 169; v. Nell-Breuning, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 300.

2) Huber, S. 176.

3) Rüfner, in: Festschrift für Scheuner, S. 527; Wiacker, Sozialisierung im Rechtsstaat, S. 15; Ipsen, VVDStRL 10, S. 110; Ridder, VVDStRL 10, S. 176; ders. Soziale Ordnung, S. 139, 40.

4) Scheuner, Grundlagen, S. 112; ferner: Weber, DÖV 1953, S. 354, 355; a.A. wohl Karin Schielek/Werner Schielek, S. 132/ 133 und 153.

Ferner erscheint es unzulässig, aufgrund besonderer Gesichtspunkte, wie die politische, soziale oder kulturelle Bedeutung des Zweckes für den sozialisiert wird, zu einer Reduzierung des Entschädigungsmaßstabes für sozialisierende Eingriffe zu gelangen. Die hohe Bewertung dieser Ziele einer Sozialisierung kann kein Kriterium sein <sup>1)</sup>. Dies würde eine vom Verfassungsgeber nicht gewollte Favorisierung der Sozialisierung gegenüber der privaten Eigentumsordnung implizieren.

Schließlich würde die Feststellung der praktischen Undurchführbarkeit von Gesetzen nach Art. 15 GG wegen eines allzu großen Geldbedarfs keinen ausreichenden Grund darstellen, von den Entschädigungsmaßstäben des Art. 14 Abs. 3 GG abzurücken, da es sich hierbei mehr um einen politischen Gesichtspunkt als um ein rechtliches Argument handelt. <sup>2)</sup> Trotz allem kommt man nicht an dem Umstand vorbei, daß der Verfassungsgeber die Sozialisierung als legales Instrument vorgesehen hat und ihm kaum so viel Verschlagenheit zuge-  
traut werden kann, in die Verfassung eine Institution als möglich hereinzuschreiben und dabei gleichzeitig eine Bestimmung hinzuzusetzen, die die Sache für alle Zeiten unmöglich macht. Daraus kann man schließen, daß es einen legalen

---

1) so für die Enteignungsentschädigung: Scheuner, Grundlagen, S. 136; Opfermann, Enteignungsentschädigung, S. 47: ... vielmehr läßt die Verweisungsregelung des Art. 15 S. 2 GG gerade erkennen, daß die besondere politische Zielsetzung sozialisierender Eingriffe als solche bei der Bestimmung des Entschädigungsmaßstabes keine Rolle spielen sollte.

2) vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 148; ebenso Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 145: Daß eine Sozialisierung nach Art. 15 GG erst bei einem Abgehen von den Entschädigungsmaßstäben des Art. 14 GG ohne einen Ruin der Staatsfinanzen möglich wird, wäre natürlich, für sich allein genommen, kein Grund, einen anderen Maßstab zu nehmen. Anders: Weber, NJW 1950, S. 402; a. A. auch Karin Schielek/Werner Schielek, S. 153.

und praktikablen Weg der Sozialisierung geben muß <sup>1)</sup>. Um das Problem einer Lösung näher zu bringen, ist es nützlich, genau den Wortlaut in Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG zu beachten, auf den Art. 15 S. 2 GG verweist. Dort ist die Rede von einer "gerechten" Abwägung, womit in die Regelung der Gesichtspunkt der "Gerechtigkeit" eingegangen ist. Schon seit dem klassischen Altertum werden mehrere Arten von Gerechtigkeit unterschieden, namentlich aber zwei <sup>2)</sup>. Die eine könnte man als die Gerechtigkeit des täglichen Lebens bezeichnen. Sie kümmert sich nicht um die Frage, ob die bestehende Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die Macht- und Reichumsverteilung berechtigt sei, sondern geht von ihr als Grundlage aus. Ihre Aufgabe beschränkt sich auf die Regel des Rechts- und Wirtschaftslebens in dem so gesteckten Rahmen, namentlich der Wertverschiebung (durch Vertrag, unerlaubte Handlung, Zufall usw.) und ihres Ausgleichs. Sie steht unter dem Gedanken der Gleichheit - von Leistung und Gegenleistung, von Schaden und Entschädigung usw. - . Sie hat es mit der Erhaltung des Bestehenden und der Wahrung seines Gleichgewichtes zu tun und steht daher dem Gedanken der Rechtssicherheit besonders nahe. Ihre Durchführung liegt grundsätzlich im Rahmen des menschlicher Vernunft Erkennbaren und dem Menschen Möglichen; sie ist im wesentlichen dem Richter anvertraut. Die Wissenschaft nennt sie die "justitia commutativa".

Die andere Gerechtigkeit fragt gerade nach der Berechtigung der bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Ihr

---

1) Ernst, 49. Deutscher Juristentag, S. L 272.  
Vgl. a. Opfermann, Enteignungsentschädigung, S. 48, 49:  
"... so muß eher angenommen werden, daß die Verweisungsregelung des Art. 15 S. 2 GG nicht die Funktion besitzen sollte, die Sozialisierungsermächtigung praktisch zu blockieren...".

2) zum f. Knoll, AöR 40 nF (1953/1954), S. 458/459.



Ziel ist nicht die Anwendung, Durchführung und Erhaltung der bestehenden Lage, sondern die Prüfung, Beurteilung, Besserung, was u. U. bei zu zähem Widerstand des gewordenen, bestehenden "Unrechts", zum gewaltsamen Umsturz führen kann, aber auch, wenn das Bestehende nicht zu sehr verhärtet ist, zu Änderungen auf legalem Wege, ohne Verletzung der Rechtssicherheit, die aber auch dann, der Sache nach, inhaltlich als "umstürzend", "revolutionär" empfunden werden. Die hier angerufene "Gerechtigkeit" kann nicht einfach, wie die *justitia commutativa*, als einziges Richtmaß das der "Gleichheit" (von Leistung und Gegenleistung) anlegen, sondern muß bei der Entscheidung der Frage, ob ein Gesellschaftszustand, ein Gesetz, ein Reformvorschlag den Grundsätzen der Gerechtigkeit entspricht, von Wertungen ausgehen, auch bei Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes, da es sich hier um die Entscheidung handelt, welche Fälle vom Gesetzgeber als "gleich" und als "ungleich" zu behandeln sind, und dieses nur bei Anlegung von Wertmaßstäben möglich ist. Wie jede Wertentscheidung, so ist daher auch die Durchführung dieser Gerechtigkeit nicht restlos aus nur menschlicher Vernunft zu begründen. Das Gebiet dieser Gerechtigkeit ist im wesentlichen Sache des Gesetzgebers; ihm ist daher insoweit eine besonders schwere Verantwortung auferlegt, die nur getragen werden kann auf dem Grunde einer festen Weltanschauung. Wissenschaftlich ist für diese Gerechtigkeit der Ausdruck "*justitia distributiva*" üblich.

Es bedarf keiner näheren Ausführungen, daß die Enteignung als ein Instrument zur Lösung von Einzelkonflikten der *justitia commutativa*, die Vergesellschaftung als einzige vom Grundgesetz vorgesehene Form einer sozialen Strukturveränderung der *justitia distributiva* adäquat ist <sup>1)</sup>.

---

1) so auch Bachof, JR 1950, S. 736.

Wenn danach aber für die Enteignung und Sozialisierung unterschiedliche Gerechtigkeitsgrundsätze zum Tragen kommen, dann muß für den Gesetzgeber auch die Möglichkeit bestehen, diese bei der Sozialisierungsentschädigung in die "gerechte Abwägung" einfließen zu lassen, also besondere, der Sozialisierung gemäße Gesichtspunkte bei Bemessung der Sozialisierungsentschädigung heranzuziehen. Im Gegensatz zur Enteignungsentschädigung könnte daher z. B. auch die Größe des Verlustes bzw. die allgemeine soziale Lage des Betroffenen als Abwägungskriterium herangezogen werden <sup>1)</sup>.

Nicht "gerecht" erscheint nämlich eine pauschale Lösung, die es gleichgültig sein läßt, "ob einem Kleinhäusler einige Quadratmeter Boden genommen oder ob Riesenunternehmen sozialisiert werden" <sup>2)</sup>, sondern eine mehr nach den Verhältnissen des Einzelfalls differenzierende Handhabung der Entschädigungsbemessung <sup>3)</sup>. So gesehen stellt sich die Sozialisierungsentschädigung als Billigkeitsausgleich dar <sup>4)</sup>.

---

1) ähnlich wie bei anderen öffentlichen Entschädigungszahlungen etwa der Verpflichtung zur Lastenausgleichszahlung nach dem Kriege, Übersicht bei Wolff, Bd. 3, § 144 II. Dies wurde auch als Argument dafür gebraucht, daß bei der Bodenreform nicht eine "angemessene", sondern eine geringere Entschädigung festzusetzen sei, vgl. Ehrenforth, DRZ 1949, S. 271; Sellschopp, DÖV 1952, S. 246.

2) Leisner, JZ 1975, S. 276.

Auseinandergehalten werden muß, die Zulässigkeit der Größe des Verlustes als Abwägungskriterium im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG heranzuziehen, und der Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG hinsichtlich Wert und Umfang eines Eigentumsgegenstandes.

3) vgl. auch Dopatka, S. 169. Im Ergebnis ebenso: Karin Schielek/Werner Schielek, S. 153.

4) ebenso Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 144 ff; Dopatka, S. 169, der in Anm. 65 zu Recht darauf hinweist, daß die Billigkeitslösung sich in Landesverfassungen fixiert finde, beispielsweise in Art. 28 Abs. 2 Landesverfassung Württemberg-Baden, was nicht nur Erinnerung, sondern auch historischer Fingerzeig sei. Wohl auch Bachof, JR 50, S. 736.

Eine solche Interpretation der Entschädigungsregelung wird zudem dem Wortlaut des Art. 15 GG S. 2 gerecht, der eine der Sozialisierung entsprechende gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung fordert <sup>1)</sup>, verkennt nicht die grundgesetzliche Intention, die Sozialisierung als rechtsstaatliche Reform und nicht im Wege des revolutionären Umsturzes durchzuführen <sup>2)</sup>, kann funktionieren als Ausgleichsinstrument zur Bewältigung von Konflikten und Anpassungsschwierigkeiten, die erzeugt werden durch die schroffe Kollision von normativer Neuordnung und verfaßter Wirklichkeit <sup>3)</sup> und entspricht schließlich der Mittelstellung der Sozialisierung zwischen Enteignungsentschädigung und entschädigungsfreier Konfiskation <sup>4)</sup>. Aber selbst durch eine Billigkeitsentschädigung wird sich in der Praxis die Höhe der Sozialisierungsentschädigung in den meisten Fällen im Ergebnis kaum von der Bemessung einer Enteignungsentschädigung unterscheiden, da bereits Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG eine derart reiche Möglichkeit der Abstufung und Abwägung der Entschädigung bietet <sup>5)</sup>, daß damit fast allen

---

1) ebenfalls den besonderen Verweisungscharakter betonen: Dopatka, S. 168; Karstedt, S. 77; Ridder, Soziale Ordnung, S. 105; Boehr, S. 86 ff.

2) ferner: Scheuner, Grundlagen, S. 139; M/K, S. 462.

3) Rupp, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, S. 38; dem Entschädigungsjunktum in Art. 15 GG wird auch die Funktion eines Riegels gegenüber leichtfertiger oder überstürzter Handhabung der Sozialisierungsmacht beigemessen, vgl. Weber, NJW 1950, S. 404; ders., in: VVDStRL 10, 1952, S. 165; Reinhardt, S. 31.

4) vgl. Ridder, VVDStRL 10, 1952, S. 140 f.

5) vgl. Scheuner, Grundlagen, S. 136, 137; Westermann, S. 68.

Erwägungen der Billigkeit Rechnung getragen werden kann <sup>1)</sup>.

---

1) so mit Recht Pernthaler, Mitbestimmung, S. 148.

Bezüglich der Sozialisierung von Grund und Boden gibt auch die Erwägung Wahsners, S. 153, kaum etwas her, daß bei der von Verfassungen wegen gebotenen "Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten" auch die in der Vergangenheit auf Kosten der Allgemeinheit erlangten Vorteile der Kapitaleigner berücksichtigt werden, ob also gewährte Subvention, Steuernachlässe und Zinsvergünstigungen, aber auch evtl. aus Rüstungsaufträgen gezogene überdurchschnittliche Profite von der nach allgemeinen Gesichtspunkten zu gewährenden Entschädigung abgezogen werden können. Hinweise darauf, daß diese Fragen nicht unberechtigt sind, entnimmt Wahsner den Landesverfassungen von Hessen und Bremen. Art. 39 Abs. 4 der Hess. Verf. lautet: Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen.

Art. 44 der Brem. Verf. lautet: Bei der Festsetzung der angemessenen Entschädigung für Unternehmen, die in Gemeineigentum überführt werden, ist zu berücksichtigen, ob und in welchem Umfange die Unternehmen auf Kosten der Allgemeinheit, insbesondere aus Kriegsgewinnen, entstanden oder erweitert sind. Insoweit ist eine Entschädigung zu versagen.

Für das Städtebau- und Bodenrecht ist nämlich mit der Anerkennung flexibler Entschädigungsregelungen eine Bresche geschlagen, über die unverdiente Planungs-, Entwicklungs- oder Spekulationsgewinne von der Enteignungsentschädigung ausgeschlossen werden können - ein Gedanke, den das BVerwG in älteren Entscheidungen bereits ausgesprochen, die Rspr. des BGH jedoch lange verschüttet gehalten hatte, vgl. Breuer, Bodennutzung, S. 84, 85 mit zahlreichen Nachweisen aus Literatur und Rspr.

Opfermann, Enteignungsentschädigung, S. 330, will den Ermessensspielraum des Gesetzgebers dadurch bestimmt und zugleich begrenzt wissen, daß der Verkehrswert in demjenigen Umfang verlassen werden darf, in dem der Wert des enteigneten Gegenstandes nicht auf Leistungen des Betroffenen zurückführbar ist.

Entscheidender dafür, daß ein Sozialisierungsvorhaben nicht schon an der Entschädigungsfrage scheitert, wird demnach die Tatsache sein, daß das Grundgesetz über die Art und Weise der Entschädigung keine bindende Regelung enthält. Das Grundgesetz legt in dieser Hinsicht nichts fest, sondern läßt allen sachgerechten Gestaltungsmöglichkeiten Raum <sup>1)</sup>.

Detaillierte Vorschläge für eine Entschädigung bei einer Bodensozialisierung sind von Peters <sup>2)</sup> gemacht worden. Danach soll bei der Abwägung dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die heutigen bei der Überführung in Gemeineigentum festzustellenden und zu stoppenden Bodenpreise das Ergebnis einer Entwicklung in Generationen seien. Dementsprechend sei es auch zumutbar, daß sich die Zahlung der in einem lombardfähigen Schuldschein zu verbriefenden Entschädigung auch langfristig und gegebenenfalls bis in die nächste Generation erstrecke <sup>3)</sup>.

---

1) M/D, Art. Art. 14 GG Rdz. 127; M/K, S. 451; BVerfGE 24, 419. Auch andere Entschädigungsarten - wie Miteigentumsanteile an Gebäuden oder Wertpapieren - kommen in Betracht, sofern nur die Freiheit des Entschädigungsberechtigten zur vermögensrechtlichen Disposition über den Wert der Entschädigungsleistung gewahrt bleibt, s. Vorschläge der SPD, S. 53.

2) S. 128; s. a. Rudzio, RuG 1971, S. 56; Herzog, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 522, hält eine Entschädigung in Rentenform für zulässig. Schon Michael Flürschein und Silvio Gesell wollten die Entschädigungen in auslosbaren, verzinslichen Pfandbriefen auszahlen, wobei der Zins dem jeweiligen Landeszinsfuß angepaßt werden sollte, vgl. Herbert K. R. Müller, in: Knirsch, S. 121.

3) aus diesem Gesichtspunkt darf aber nicht geschlossen werden, daß ein Wert, der für die Entschädigung festgesetzt wird, irgendwie orientiert werden kann an früheren Werten, die das betreffende Grundstück einmal gehabt hat. Das ist nicht vereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip, das Gesetze mit rückwirkender Rechtskraft verbietet, vgl. Leibholz, in: Landeshauptstadt München, S. 171/172.



Zur teilweisen Abwicklung biete sich das jährliche Grundsteueraufkommen an. Die Grundsteuer wäre weiter zu erheben, ihre Zahlung aber zu stunden und der Jahresbeitrag jeweils auf den festgesetzten Entschädigungsbetrag zu verrechnen, bis im Laufe der Jahre die vollständige Tilgung erfolgt sei. Da die Grundsteuer als Kostenfaktor in den Mieten, der Pacht oder bei der Fabrikation von Waren im Handel usw. abgewälzt werde, sei damit auch die wünschenswerte Verlagerung der Entschädigungszahlungen auf die Allgemeinheit erreicht. Die öffentliche Hand müsse allerdings auf das jährliche Grundsteueraufkommen verzichten und insoweit den Haushalt umstellen. Ergänzend könne man noch die Tilgung der Entschädigungsschuld unter Verrechnung mit dem Nutzungsentgelt (Erbbauzins) für die Nutzung des Gemeineigentums ins Auge fassen bzw. die Tilgung aus diesem Grundrentenaufkommen vornehmen. Abschließend stellt Peters fest, daß konkrete Vorschläge zur Frage der Entschädigung wegen der komplizierten tatsächlichen Verhältnisse einer sorgfältigen weiteren Ausarbeitung in sachverständigen Gremien bedürften.

Die von Peters gegebenen Anregungen sind jedoch verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Auszuarbeitende Entschädigungsmodelle <sup>1)</sup> hätten vor allem die Forderung nach einer nicht nur gerechten und effektiven, sondern auch prompten Entschädigung <sup>2)</sup> nachzukommen. Dies gilt besonders heute, wo die Währungspolitik inflatorische Neigung zeigt mit der Folge einer Senkung der Kaufkraft des Geldes über längere Fristen. So wird z. B. die Hergabe von Schuldverschreibungen oder sonstigen Papieren mit einer Laufzeit von Jahrzehnten, womöglich noch mit einer hinter der normalen Verzinsung zurück-

---

1) die z. B. auch den gesamtwirtschaftlichen Effekt der Entschädigungsleistungen zu berücksichtigen hätten.

2) Scheuner, Grundlagen, S. 149.



stehenden Zinsausstattung als nicht gerechte Entschädigung angesehen <sup>1)</sup>. Nach alledem erscheint das Problem der fälligen Entschädigungsleistungen zwar nicht unlösbar, stellt sich aber als wesentliches Hindernis eines Vorhabens Bodensozialisierung dar <sup>2)</sup>. Und obwohl heute schon viele Gemeinden aufgrund einer langfristigen Bodenvorratspolitik Eigentümer eines ansehnlichen Teils ihres Gemeindegebietes sind, besteht insgesamt doch nur ein geringer Staatsanteil am Bodeneigentum <sup>3)</sup>.

- 
- 1) Scheuner, Grundlagen, S. 151; Ipsen, DVBl 1953, S. 619, allerdings für Enteignungen. Scheuner a.a.O. fordert, eine Entschädigung längstens in 4 - 8 Jahren abzuwickeln. Er ist in der Anm. 252 auf S. 151 weiter der Ansicht, daß die Bodenreformgesetze der Nachkriegszeit fast durchweg mit einer zu langen Laufzeit der Obligationen, die für den größten Teil des entzogenen Bodens (bis 90 %) dargeboten wurden, und zu geringer Verzinsung gearbeitet hätten.
  - 2) siehe "Bodenreform: Der Teufel steckt im Detail", in: Die Zeit vom 9. 3. 1973, S. 42; Hofmann, S. 25; Ravens, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S. 35.
  - 3) der Anteil der öffentlichen Hand an der Siedlungsfläche in der Bundesrepublik ist mit nur 6,7 % weitaus geringer als bisher angenommen. Dagegen sind nach einer vom Bundesbauministerium in Bonn vorgelegten Auswertung der Wohnungsstichprobe von 1972 fast 71 % der bebauten Grundstücke in Orten über 10.000 Einwohnern in Privathand. 16,1 % dieses Grundeigentums wird von Wohnungsbauunternehmen und Firmen gehalten. Erfasst sind in der Statistik alle bebauten Grundstücke, auf denen Menschen leben. Dazu zählen auch Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser, sofern sie z. B. eine Hausmeisterwohnung enthalten. Das Privateigentum an diesen Grundstücken nimmt allerdings mit der Größe der Orte ab. In Städten bis zu 50.000 Einwohnern halten "natürliche Personen" noch einen Anteil von 81,3 %, bei Städten über 100.000 Einwohnern dagegen nur 55,9 %. Entsprechend steigt der Anteil der Gemeinden von 4,8 auf 9,2 %. Zu bedenken ist aber, daß zusammen mit den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die ja meist in gutem Einvernehmen mit den Gemeindeverwaltungen leben und deren Anteil 16 % ausmacht, immerhin 25 % in den öffentlichen und halböffentlichen Bereich gehören, vgl. Weser-Kurier, 32. Jahrgang (1976), Nr. 82. S. a. Epping, S. 32 ff (63 ff).

Hinzukommt, daß die allgemein herrschende Finanznot der öffentlichen Hände <sup>1)</sup> zu berücksichtigen ist. Das dürfte selbst dann gelten, wenn nur der Grund und Boden nicht das "Grundstück" die Trägerschaft des Eigentums wechselt <sup>2)</sup> und man davon ausgeht, daß der Masse der Grundstückseigentümer das Nutzungsrecht als Vermögenswert verbleiben

---

1) Träger der Entschädigungspflicht ist bei der Sozialisierung der Staat, dessen Gesetzgebung die Umformung durchsetzt, vgl. Scheuner, Grundlagen, S. 143. Ihm steht es frei, die Verpflichtung entweder durch interne Leistungen des neuen Rechtsträgers des vergesellschafteten Gegenstandes an den Staat abzudecken oder dem neuen Träger der Vermögenswerte unmittelbar die Zahlung aufzuerlegen. Zur Finanznot der Gemeinden, die bei der letzten Alternative für den Fall einer "Kommunalisierung des Bodens" betroffen wäre, vgl. Dietrich, in: Brede u. a., S. 257 ff m.w.N. Im letzten Fall wird aber der Staat schwerlich einer Garantispflicht für diese Verbindlichkeiten ausweichen können, siehe Scheuner, a.a.O.

2) bei einem "Grundstückswechsel" werden die Mittel für die Entschädigung auf mindestens 500 - 700 Milliarden DM geschätzt, vgl. Gustav Bohnsack, Buchbesprechung, in: AfK 1970, S. 191/192.

Eine andere Berechnung stellen Conradi u. a., in:  
Für ein soziales Bodenrecht, S. 128, auf:

1. Wenn aller Boden vergesellschaftet werden soll, der sich in privater Hand befindet, so ergeben sich diese Zahlen:

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| Gesamtfläche der BRD         | 24,8 Mio ha  |
| davon ca. 70 % in priv. Hand | 17,4 Mio ha. |

Bei einer Entschädigung von durchschnittlich DM 5/qm ergibt das 870 Mrd. DM. Das ist ungefähr das Achtfache des gesamten Bundeshaushalts 1971.

2. Wenn jedoch lediglich der bebaute Boden sozialisiert werden soll, ohne das Eigentum an Gebäuden anzutasten, so ergeben sich folgende Schätzungen:

|                                                                                    |              |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Bebauter Boden in der BRD                                                          | 2,4 Mio ha.  |
| Bei einer wahrscheinlich viel zu niedrigen Entschädigung von DM 50/qm ergeben sich | 1200 Mrd DM. |

würde, also von der Entschädigung abzusetzen wäre <sup>1)</sup>. Dabei müßte, einmal das "SPD-Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum nach Art. 15 Grundgesetz" zugrunde gelegt, so vorgegangen werden <sup>2)</sup>, daß man zunächst davon ausgeht, was den Wert des Grundstücks insgesamt für den Eigentümer ausmacht. Abzuziehen ist dann aber der Wert des Nutzungseigentums. Dieser ist schwer zu ermitteln; wesentliche Kriterien für die Wertermittlung sind aber Inhalt, Umfang und Dauer der Rechte. Rechte, die lediglich eine bestimmte Nutzung gestatten, verkörpern naturgemäß einen wesentlich geringeren Wert als das Eigentum, daß das ganze Spektrum der Nutzungsmöglichkeiten in sich vereinigt (lediglich beschränkt durch öffentlich-rechtliche Begrenzungen). Die Rolle, die die Dauer des Nutzungseigentums für den abzusetzenden Wert spielt, liegt ebenfalls auf der Hand. Bei dieser Berücksichtigung bietet sich insbesondere ein Vergleich mit dem Erbbaurecht an.

---

1) zu den Bedenken gegenüber einer Sozialisierung in bestimmten Bereichen und einem Vorgehen in zeitlicher Stufenfolge, was ebenfalls zu einer Senkung der Entschädigungslasten führen würde, vgl. bereits oben, S. 201 Anm. 1 und 3.

2) vgl. Westermann, S. 68.

D Empfiehlt sich eine Sozialisierung von Grund und Boden?

Nachdem die verfassungsrechtliche Überprüfung ergeben hat, daß das Grundgesetz einer umfassenden Sozialisierung von Grund und Boden nicht entgegensteht, im Gegenteil wegen des Homogenitätsprinzips eher Bedenken gegen einen nur bereichsweisen begrenzten und in Stufen durchgeführten Vollzug bestehen, soll im letzten Teil der Arbeit untersucht werden, ob eine Bodensozialisierung empfehlenswert ist.

Man muß sich zunächst darüber im klaren sein, daß man den Wert eines Sozialisierungsvorhabens erst dann beurteilen kann, wenn beantwortet ist, was geschehen soll, nachdem der Boden in Gemeineigentum überführt worden ist. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten:

Die Zuteilung des Nutzungsrechts am vergesellschafteten Boden und - den zivilrechtlichen Grundstücksbegriff zugrunde gelegt - der darauf stehenden Gebäude an nutzungswillige Bewerber wird in das "pflichtgemäße Ermessen" des Sozialisierungsträgers, etwa der Gemeinde, gestellt, oder die Nutzungsvergabe erfolgt nach Trennung von Boden und Bauwerk gemäß den Prinzipien des Marktes, d. h. an den Meistbietenden. Zweifellos führt die erste Alternative zu einer Machtzusammenballung beim Sozialisierungsträger und birgt in noch höherem Maße Behördenwillkür, Diskriminierung und Parteienwirtschaft in sich <sup>1)</sup>, als ein Mischsystem. Wenn demgegenüber die Ansicht vertreten wird, daß die Mißbräuche einer Zuteilungsbürokratie

---

1) vgl. Paul, Privates Grundeigentum und Bodenpolitik, S. 106; Schmidt-Eichstaedt, AfK 1973, S. 181, befürchtet ebenfalls das Dickicht einer Bürokratie, schuldlos schwerfällig, anonym und desinteressiert. Um zu belegen, zu welchen bürokratischen Untaten eine kommunale Grundstücksverwaltung fähig sei, verweist er auf den Titel eines Aufsatzes von Detlef Heikamp, Desinteresse, Unwissenheit, Trägheit führten zu Abbruch, in: Bauwelt, 1973, S. 567 f.

sehr leicht durch demokratische Kontrolle und Mitbestimmung der Bürger verhindert werden könnten <sup>1)</sup>, so wirkt ein solches Argument doch erst mit der Vorlage eines entsprechenden Modells wirklich überzeugend. Daß es bis heute nicht existiert deutet darauf hin, daß seine Konstruktion in concreto mit mehr Schwierigkeiten verbunden sein dürfte, als man auf den ersten Blick vermutet. Die kaum mehr überschaubare Fülle der Publikationen über das Für und Wider von diversen Partizipationsmodellen erhärtet diese Annahme. Zudem sind die praktischen Erfahrungen mit Systemen, in denen die Verwaltung, Zuteilung und Unterhaltung des gesamten Boden- und Gebäudebestandes der öffentlichen Hand übertragen wurde, wenig ermutigend. Die völlige Ausschaltung des ökonomischen Prinzips hat hier offenbar zur Verschwendung von Grundstücken, zu unwirtschaftlichem Aufwand, zu Vernachlässigungen und zu Fehldispositionen geführt, die sich weder durch behördliche Kontrollen noch durch die Mitwirkung von Bewohnerräten ausschließen lassen <sup>2)</sup>.

Das von Rainer Arlt und Günther Rohde vorgelegte Buch, Bodenrecht - Ein Grundriß, Berlin 1962, Staatsverlag der DDR, welches sie als "Das Ergebnis einer zielstrebigen Arbeit an der Weiterentwicklung und theoretischen Fundierung des Bodenrechts der DDR" bezeichnen, gibt einen instruktiven Einblick in die Bodenprobleme in einem reinen Planungssystem, d. h. des "ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft". Hinzu kommt das von den vorgenannten Verfassern im Jahre 1976 vorgelegte Lehrbuch über das Bodenrecht. Beide Arbeiten vermitteln den Eindruck, daß die ökonomische Bewertung des Bodens und die Anwendung ökonomischer Instrumente bei der Leitung der Bodennutzung in allen

---

1) vgl. Ratz, Diskussionsbeitrag, S. L 249; ders., in: DuR 1973, S. 34.

2) so wohl zu Recht Vogel, NJW 1974, S. 1545.

sozialistischen Ländern zwar als ein dringendes Gebot betrachtet werden, daß man aber bis jetzt noch keinen wirksamen Mechanismus finden konnte, der an die Stelle des Marktes zu treten vermöchte <sup>1)</sup>.

Die Total-Sozialisierung (Sozialisierung von Boden und Bauwerk) würde ferner dem Privatkapital jeden Anreiz und voraussichtlich sogar die Möglichkeit nehmen, in Neubauten zu investieren. Es würde folglich in volkswirtschaftlich unerwünschtem Ausmaß - und zwar vermehrt um die Enteignungsentschädigungen - in andere Anlagebereiche drängen. Andererseits wäre die Gemeinschaft kaum imstande, den Ausfall des Privatkapitals im Bausektor mit eigenen Mitteln auszugleichen <sup>2)</sup>.

Und schließlich würde eine Totalsozialisierung im Gegensatz zu einer Teilsozialisierung auch zu Entschädigungssummen führen, die von den Gemeinden in überschaubaren Zeiträumen schlechterdings nicht aufgebracht werden könnten.

Deshalb ist ein System der Bodensozialisierung vorzuziehen, daß das ökonomische Prinzip nicht beseitigt, sondern so eingrenzt, daß es der Gesellschaft nützt <sup>3)</sup>, wie es etwa die SPD mit ihrem Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum versucht hat. Aber auch dieses Modell hat einen Teil der Prob-

---

1) vgl. dazu auch Hunke, Der Produktionsfaktor Boden, S. 95 - 97. Daß auch in den sozialistischen Industrieländern die Standortfrage ohne Marktmechanismus kaum gelöst werden kann, meint auch Folker Schreiber, in: Bodenordnung?, S. 9, der ebenfalls berichtet, daß in diesen Staaten versucht wird, marktähnliche Mechanismen zu beleben. Abstrakte Überlegungen dieser Art auch bei Hamann, S. 43 f.

2) Vogel, a.a.O. Die im Wiederaufbau des kriegszerstörten Deutschland gezeigte Leistungskraft privater Bautätigkeit und privater Investitionen lobt Schmidt-Eichstaedt, AfK 1973, S. 181.

3) vgl. Conradi, Vorgänge 1974, S. 55.



leme zu bekämpfen, die bei einer Vollsozialisierung zu beobachten sind.

Um zu verhindern, daß die Kommunen Flächen, für die sie keine Preise zu entrichten haben, verschwenden, schlägt die SPD vor <sup>1)</sup>, periodisch eine Aufstellung zu verlangen, in der die möglichen privatwirtschaftlichen Nutzungserträge der jeweiligen Flächen enthalten sind. Demgegenüber soll begründet werden müssen, wieso die Beibehaltung der öffentlichen Nutzung als wertvoll angesehen wird. Für bestimmte Flächen erübrige sich eine solche Erörterung. Sie könnten durch einmaligen Gemeinderatsbeschluß auf Dauer von dieser Kalkulation ausgenommen sein. Für andere Flächen, deren Nutzung mit privatwirtschaftlichen durchaus vergleichbar seien, wird der Zwang zu einer solchen Kalkulation jedoch als heilsam angesehen.

Auch sei nicht auszuschließen, daß die Einführung eines Nutzungseigentumes die private Investitionsneigung beeinträchtige. Solche negativen Effekte meint man jedoch ausschließen zu können, wenn der Öffentlichkeit verständlich gemacht werde, daß das Nutzungseigentum eine sichere und risikolose Grundlage für Investitionen abgebe. Man hofft, mit einer wirksamen Aufklärung die Unsicherheit über die Wirkung des Nutzungseigentums rasch überwinden zu können, und zwar mit folgenden Argumenten:

Verglichen mit dem jetzigen Volleigentum werde lediglich die Möglichkeit spekulativer Verkäufe und eine nachträgliche Nutzungsänderung auch gegen den Willen der Stadtplanung unterbunden. Bei der Begründung des Nutzungseigentums entfalle der Zwang, in Form des Kaufpreises einen kapitalisierten Barwert aller zukünftigen Bodennutzungen abzugeben, d. h. es sei kein Kaufpreis für den Boden zu entrichten, es entstünden lediglich

---

1) Vorschläge der SPD, S. 55/56.

laufende Zahlungen für die Jahr für Jahr in Anspruch genommene Bodennutzung. Dadurch werde die Chancengleichheit der Investoren, die Boden benötigen, erhöht. Es werde weniger das vorhandene Vermögen als die Ertragskraft der Investition ausschlaggebend bei der Zuweisung des Nutzungseigentums. Durch die Ausgestaltung des Nutzungseigentums seien auch alle willkürlichen Eingriffe der Gemeinde unmöglich. Wie beim Volleigentum sei der Entzug nur aus Gründen des Gemeinwohls zulässig und nach Entschädigungsgrundsätzen abzugelten. Willkürliche Vertragskündigungen sollen nicht möglich sein.

Abgesehen von diesen für lösbar gehaltenen Problemen auch einer Teilsozialisierung wird als Hauptvorteil einer solchen, aber auch der einer Vollsozialisierung, angesehen, daß sich eine den Interessen der Allgemeinheit verpflichtete Planung der Bodennutzung aufgrund der allgemeinen Verfügbarkeit des Planungsträgers über den Grund und Boden leichter durchsetzen könnte <sup>1)</sup>.

Die positive Bedeutung einer Bodensozialisierung für die Planung soll hier nicht geleugnet werden, sie darf aber auch nicht überschätzt werden. Die mit der Bodensozialisierung erstrebte Verfügungsmacht der öffentlichen Hand über den Boden, die zu einer Stärkung der Planungsgewalt des Planungsträgers, z. B. der Kommune führen soll, liegt nämlich bei rechtem Licht besehen, eher auf hoheitlichem als auf eigentumsrechtlichem Gebiet <sup>2)</sup>. Deshalb erscheint es fraglich, was eine Vergesellschaftung des Bodens wesentliches für eine Verbesserung der

---

1) vgl. z. B. Rudzio, RuG 1971, S. 56.  
Diesen Zusammenhang zwischen Bodenrecht und Durchsetzung von Planungsvorhaben stellt auch Folker Schreiber, a.a.O., heraus.

2) vgl. Raiser, ZfEvEthik 1971, S. 95.

Planung bewirken könnte. Wenn <sup>1)</sup> gesagt wird, das (Boden-) Eigentum solle nicht mehr theoretisch unbeschränkt und nur einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen sein, sondern schon von der Konzeption nur die Rechte und Befugnisse umfassen, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stünden <sup>2)</sup>, so ist das zunächst kaum mehr als ein nicht sehr belangvoller Streit um die Terminologie, in der Sache aber kein neuer Ansatz. Gerade im Bodenrecht ist der Begriff eines "theoretisch unbeschränkten" Eigentums seit langem überholt <sup>3)</sup>.

Letztlich ist es von geringer praktischer Bedeutung, ob man die Baufreiheit normativ zum Grundeigentum zieht oder nicht <sup>4)</sup>, denn jedenfalls ist man sich einig, daß sie nur nach Maßgabe der Gesetze und der kommunalen Bebauungsplanung besteht. Der Vorrang der Planung im Bereich der Bodennutzung ist unbestritten und nach der Rspr. des BVerfGs besteht auch vom überkommenen Eigentumsbegriff her ausreichend Spielraum, das Planungsinstrumentarium so zu verstärken, wie es von den Interessen der Allgemeinheit her erforderlich ist.

Aber selbst wenn man der Auffassung ist, daß das Grundeigentum zwischen den Ritzen der Gesetze und Maßnahmen sofort wieder in den sozialwidrigen Bereich hineinwachse und daher seine Sozialisierung unabdingbar sei <sup>5)</sup>, ist demgegenüber zu bedenken, daß an den Aufgaben der Planungsbehörden, wie Konkretisierung der Belange der Allgemeinheit, die Auseinandersetzung um die Art der Nutzung, die Abwägung widerstreitender Interessen, auch eine Sozialisierung des Bodens nichts

---

1) zum ff. Ott, Bodenrecht, S. 154.

2) SPD-Vorschläge S. 39.

3) vgl. Einleitung S. 6 Anmerkung 1

4) vgl. auch Gewos-Gutachten II, S. 61.

5) SPD-Vorschläge S. 40.

ändern kann. Mit anderen Worten, es ist fraglich, ob die "Planungsweisheit" größer wird.

Das führt zu einem weiteren Aspekt:

Zum Fehlen fundierter Stadtentwicklungstheorien <sup>1)</sup>.

Der Ruf nach mehr Bauland, nach niedrigeren Bodenpreisen, nach verstärkten Planungsinstrumenten kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die "Unwirtlichkeit unserer Städte" doch auch auf der Unsicherheit über die Voraussetzungen und Bedingungen besserer städtischer Lebensformen beruht. Was heute als Fehlentwicklung empfunden wird, ist zu einem guten Teil das Ergebnis nicht so sehr eines Mißbrauchs des Bodeneigentums als vielmehr der vor nicht so langer Zeit als progressiv empfundenen Städtebaukonzeption. Die noch im 19. Jahrhundert wurzelnde Großstadtfeindschaft ist auch heute noch spürbar und im Bild unserer Städte unauslöschlich sichtbar.

Kleinstadtromantik und Gartenstadtmythologie belasten die Entwicklung der Städte bis heute. Aus dem "Häuschen im Grünen" sind die "grünen Gettos", die zu reinen Schlafstädten entarteten Vororte mit all den hinlänglich bekannten sozialen Problemen für ihre Bewohner geworden. Es muß auch daran erinnert werden, daß die konsequente Funktionsentmischung in den Städten - die Trennung der Bereiche Arbeiten, Wohnen und Erholen - eine Zeit gehabt hat, in der sie für die richtige und weiterführende Lösung gehalten wurde. Wenn heute, da sich Vororte und Innenstädte im Tagesrhythmus abwechselnd entvölkern und füllen - mit all den abträglichen Konsequenzen für Urbanität, für die Stadt als Sozialgebilde und mit der totalen Überforderung der Verkehrssysteme - , das Pendel zur Funktionsmischung zurückschwingt, so stoßen die Städteplaner beim Vollzug der neuen Ideen nicht zuletzt auf die von ihnen selbst oder von ihren Vorgängern - natürlich bona

---

1) zum ff. s. wiederum Ott, a.a.O., S. 139, 140 m.w.N.

fide - errichteten Hindernisse. Nicht allein das Bodenrecht, so zeigt sich, auch das Gesellschaftsbild der Städteplaner entscheidet über die Konkretisierung der Bodenordnung und über die Gestaltung der Städte - nur ist es, da in Stein und Beton festgeschrieben, nicht wie manches andere durch einen Federstrich zu revidieren.

Schließlich erweist sich bei näherem Hinsehen auch die Vorstellung als relativ geringer Vorteil, nach Überführung des Bodens mit der vertraglichen Vergabe des Nutzungseigentums die Planungsmöglichkeit weiter ausbauen und verfeinern zu können. Denn auch im Wege des bisher bestehenden Systems der Bauleitplanung können die gewünschten differenzierten Gestaltungsmöglichkeiten gesichert werden. Denn einmal zeigen die bestehenden Enteignungsgesetze, z. B. auch das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz, bereits eine Tendenz zur Erweiterung der Enteignungszwecke auf. Das entspricht den - insbesondere durch wirtschaftliche Zusammenballungen entstandenen - gesteigerten öffentlichen Interessen, die damit zwangsläufig auf private Interessen stoßen. So trägt insbesondere § 1 StBauFG bspw. der Tatsache Rechnung, daß nicht nur bauliche Erfordernisse solche des gemeinen Wohls sind, sondern auch Erfordernisse der sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Struktur. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Struktur enthält § 33 Kohleanpassungsgesetz hier eine beispielhafte Regelung. Es steht demnach nichts im Wege, mit Hilfe von geeigneten Mitteln - letztlich auch im Wege der Enteignung - die Grundstücksnutzung einer Planung anzupassen, wenn der Nutzungswechsel vom Gemeinwohl gefordert wäre <sup>1)</sup>.

Und zum anderen ist das geltende Recht so flexibel, daß Ausnahmebedürfnisse, wie die praktische Lösung besonderer Bauges-

---

1) vgl. Westermann, S. 60

staltungssysteme, die sich im modernen Städtebau ergeben, befriedigt werden können.

So kann die Überbauung von Flächen im Luftraum, die im Eigentum Dritter stehen, meist also die Anlage von brücken-ähnlichen Bauteilen über Straßen und Wege, Gegenstand eines Erbbaurechts sein, sofern es sich um unselbständige Teile eines Bauwerks oder um selbständige Teile eines Gebäudes oder Bauwerks handelt (vgl. § 1 Abs. 3 ErbbaurechtsVO). Wenn durch das Recht nicht jede andere Nutzung erschöpft wird, kann eine derartige Überbauung auch Gegenstand einer Grunddienstbarkeit gemäß § 1018 BGB sein (BGB RGRK 1018, Anm. 18).

Auch der Bau von Tunneln und vergleichbarer unterirdischer Einrichtungen (z. B. Kfz.-Parkanlagen oder auch öffentliche Luftschutzanlagen) kann Gegenstand eines Erbbaurechts sein. Bei langen Systemen, wie z. B. einer Untergrundbahn, kann ein Gesamterbbaurecht an mehreren Grundstücken verschiedener Eigentümer bestellt werden. Gleichzeitig ist eine Grunddienstbarkeit gemäß § 1018 BGB zu Gunsten des Erbbaurechts möglich, mit der bestimmte Nutzungsarten auf der Erdoberfläche verhindert werden können. Die Unterhaltung derartiger unterirdischer Anlagen ist, soweit das erforderlich ist, durch Reallasten gemäß § 1105 BGB abzusichern. Ebenso ist die Zuwegung und Bewirtschaftung sog. Gemeinschaftsflächen in kleinparzellierten Siedlungen durch Dienstbarkeiten und Reallasten möglich. Der Bau und die Bewirtschaftung von Gemeinschaftsanlagen und privaten Folgeeinrichtungen wie z. B. Fernheizwerken, Kinderspielflächen und Gemeinschaftsgaragen läßt sich ebenso durch Rückgriff auf bereits vorhandene Institute verwirklichen. So kann die Bauträgerschaft gegebenenfalls unter Einschaltung Dritter, wie z. B. von Vereinen und Gesellschaften, als Rechtsträger ermöglicht werden. Die Pflichten der Beteiligten in diesen Vereinigungen sind gegebenenfalls durch Reallasten zu schaffen. Die Anlage von selbständig genutzten Ge-



bäuden, die bautechnisch stark aufeinander bezogen sind (z. B. Winkelhäuser, sog. Teppich- oder Innenhofhäuser, Terrassenhäuser u. ä.), ist ohne weiteres möglich durch Rückgriff auf das Wohnungseigentumsgesetz, mit dem z. B. auch Wohnungseigentum an mehreren Einfamilienhäusern auf einheitlichen Grundstücken begründet werden kann. Außerdem müßten auch für das Nutzungseigentum neue Möglichkeiten entwickelt werden. Belastungen des heutigen Volleigentums würden sich dann lediglich als Inhaltsbestimmung des Nutzungseigentums darstellen. Beteiligungsmodelle sind auch bei Einführung des Nutzungseigentums nicht anders denkbar als beim bisherigen Volleigentum: Es müßte "Mit-Nutzungseigentum" bzw. gemeinschaftliches Nutzungseigentum geben; die Bewirtschaftung kann nur durch Schaffung von Rechtsbeziehungen zwischen der Beteiligten sichergestellt werden, die wiederum auf Reallasten abgestützt werden müßten <sup>1)</sup>.

Schließlich schmälert die Notwendigkeit, daß das gemäß Vertrag vergebene Nutzungseigentum zu einem halbwegs sicheren Recht ausgestaltet werden muß, den planerischen Erfolg einer Bodensozialisierung. Denn jedermann, der im Rahmen der jeweiligen öffentlichen Planungen (Landesentwicklungsplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung) im Wohnungsbau oder im industriellen und kommerziellen Bereich bodengebundene Investitionen vornimmt, kann beanspruchen, zumindest für die voraussichtliche Nutzungsdauer dieser Investitionen ein garantiertes, vor den Eingriffen Dritter geschütztes Recht an diesen Flächen zu erhalten. Alles andere würde unüberschaubare Risiken für ihn hervorrufen und damit die wirtschaftliche Entwicklung erheblich stören und schädigen <sup>2)</sup>.

---

1) so Westermann, S. 58.

2) SPD-Vorschläge, S. 38.

Die insoweit auftretenden Probleme werden auch von der Bodenrechtsreformkommission der SPD nicht verkannt. Da für jeden Investor eine feststehende Nutzungsfrist die Konsequenz hat, daß in dieser Zeit die Investition voll abgeschrieben und amortisiert sein muß, hält man fest, daß nicht der Tendenz gefolgt werden dürfe, aus Bequemlichkeit für die Planung möglichst kurze Fristen für das Nutzungseigentum vorzusehen. Denn je kürzer die vereinbarte Frist, um so höher ist das Investitionsrisiko und um so geringer wird die Investitionsneigung sein. Außerdem wird darauf hingewiesen, daß kurze Nutzungsperioden wegen der Verpflichtung zur Entschädigung der Restwerte der Gebäude hohe Ablösungssummen zur Folge haben und deshalb auch nicht im Interesse der Kommunen liegen <sup>1)</sup>.

Für am leichtesten hält man die Vereinbarung einer Nutzungsfrist bei Wohngebäuden. Die Unsicherheit bei Geschäftsnutzungen, insbesondere in Kernzonen, sei dagegen sehr hoch. Wegen der Steuerungsfunktion der Nutzungspreise könne man jedoch im Zweifel "zu lange" Vertragsfristen aushandeln, da eine vorzeitige Beendigung im beiderseitigen Einvernehmen immer möglich sei. Sonderregelungen will man Betrieben gewähren, deren Planungsfristen nichts mit der Lebensdauer von Gebäuden zu tun haben. Es sei sogar ein unbefristetes Nutzungseigentum denkbar. Der Öffentlichen Hand soll in diesem Fall ein Kündigungsrecht zugebilligt werden, daß mit der Verpflichtung verbunden werden soll, den Restwert der Anlagen und die Folgeschäden der Kündigung abzugelten <sup>2)</sup>.

Ferner ist damit zu rechnen, daß häufig vor Ablauf des Nutzungseigentums Planänderungen notwendig werden, die zu einer höheren Ausnutzung führen können. Die Kommission meint, daß es unzu-

---

1) a.a.O., S. 55.

2) vgl. a.a.O.

mutbar wäre, diese höhere Ausnutzungsmöglichkeit dem jeweiligen Nutzungseigentümer in Form höherer Preise anzulasten, allein schon deshalb, weil in der Restlaufzeit des Nutzungseigentums normalerweise eine Ausfüllung des neuen, durch die Planung gesetzten Rahmens gar nicht möglich sei. Es müsse jedoch auf der anderen Seite die Chance bestehen, Planänderungen möglichst rasch durchzusetzen. Als Ausweg sieht man an, Nutzungseigentümern, die bereit sind, ihre Rechte und Gebäude vorzeitig zu veräußern, um Planänderungen realisierbar zu machen, einen Anreiz zu bieten, indem man ihnen über die notwendige Entschädigung und über den Zeitwert des Gebäudes hinaus einen Gewinn ermöglicht. Beispiel: einen gewissen Prozentsatz des auf die Restlaufzeit des Vertrages kapitalisierten Nutzungspreises. Diese Zahlung will man zusammen mit der Ablösung für die Gebäude von dem nächsten Investor tragen lassen, der die Chancen der Planverwirklichung in Anspruch nimmt <sup>1)</sup>.

Wenn nach allem die durch eine Bodensozialisierung erzielbaren Planungsvorteile gering sein dürften, so spricht die durch sie ermöglichte Abschöpfung der Bodenwertzuwächse in entscheidendem Maße für ihre Einführung. Denn die Lösung dieses Problems stellt eine Grundlage der Gerechtigkeit und der Machtverteilung in unserer Gesellschaft dar. Dies ergibt sich aus den Ergebnissen einer Untersuchung, die von

---

1) vgl. a.a.O.

Ernst, Diskussionsbeitrag, S. 20 ff, lehnt wegen der geschilderten Schwierigkeiten die Einführung eines Nutzungseigentums ab: Der Ablauf des Nutzungseigentums erfolge selten gleichzeitig mit einer Planungsänderung, weswegen fast immer mit hohen Entschädigungen für die verbleibende Nutzungsdauer gerechnet werden muß oder aber die Nutzungsintervalle so kurz sein werden, daß private Investitionen sehr erschwert werden.

einer Gruppe von Wissenschaftlern um Prof. Wolfram Engels durchgeführt worden ist <sup>1)</sup>.

Danach betragen die Gesamtwertsteigerungen aller Bodenflächen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 fast 650 Milliarden DM. Selbst wenn man sehr große Fehlermöglichkeiten unterstelle und annehme, daß davon nur die Hälfte bei Privatpersonen anfalle und die übrige Wertsteigerung den Bodenflächen von Verwaltungsgebäuden, Straßen, Bahnhöfen oder öffentlichen Parkplätzen zuzurechnen seien, deren Nutzung sowieso der Allgemeinheit zustehe, so verbliebe ein Zuwachs von mehr als 300 Milliarden DM. Dieser Zustand habe sich überwiegend - in Höhe von 250 mrd. DM - auf die Zeit nach 1960 konzentriert, also auf die Zeit nach Aufhebung des Preisstops am Bodenmarkt. Mit Recht bezeichnete Vogel diese Zahlen als alarmierend, da sie alle bisherigen Annahmen über die Gesamtvermögensbildung über den Haufen würfen. Engels hat ferner darauf hingewiesen, daß nach seinen Ergebnissen die Ersparnisse aus laufendem Einkommen nur etwa die Hälfte des Gesamtvermögenszuwachses ausmache. Vogel stellt fest, daß sich dies auch mit früheren amerikanischen Untersuchungen decke. Weiterhin sei bemerkenswert, daß der gesamte Wertzuwachs fast ausschließlich auf Grundstücke und Bauten entfalle. Von 1965 bis 1970 habe der Bodenwertzuwachs fast die Hälfte der durch Investitionen geschaffenen Werte erreicht. In der Phase von 1960 bis 1965 - also nach der Aufhebung des Preisstops - habe der Anteil noch weit darüber gelegen. Man könne ohne Übertreibung festhalten, daß sich die bisherigen vermögenspolitischen Maßnahmen angesichts solcher leistungslosen Wertsteigerung sehr stark relativierten.

---

1) zum ff. vgl. Vogel, in: Langzeitprogramm 5 S. 108, 109. Das Vorliegen aktuelleren Zahlenmaterials ist nicht ersichtlich.

Weiter weist Vogel darauf hin, daß die Chancen, Vermögen zu erwerben und am Vermögenszuwachs unserer Gesellschaft beteiligt zu werden, noch ungleichmäßiger verteilt seien als das bisher angenommen wurde. Alle Grundvermögensinhaber kämen in den Genuß der steuerfreien, überdurchschnittlich hohen Wertsteigerungen. Die Nichtbodeneigentümer seien dagegen auf ihre Ersparnisse und Investitionen angewiesen. Dieses Ergebnis liefere einen weiteren zwingenden Grund dafür, möglichst rasch mit steuerlichen und bodenrechtlichen Maßnahmen gegen eine Fortsetzung dieser Fehlakkumulation anzugehen. Wer angesichts dieser Ergebnisse noch weiterhin untätig bleibe, mißachte wesentlich die Prinzipien der Gleichbehandlung und Leistungsgerechtigkeit. Er lasse es zu, daß der Boden zum Spielball von Spekulationsinteressen werde, die weniger an der Nutzung als an dem Vermögenszuwachs interessiert seien, und daß bei vielen Nutzungsdispositionen die Rücksicht auf die Allgemeinheit gegenüber dem Streben nach Gewinn zurücktrete. Daran anschließend stellt Vogel die Frage, wieviel Personen von diesen exorbitanten Wertsteigerungen besonders begünstigt seien und wieviel Personen von den geplanten Maßnahmen betroffen wären. Obwohl die Statistiken über die Verteilung des Grundvermögens sehr mangelhaft seien, meint Vogel, daß die Gesamtzahl der Grundvermögensbesitzer bei rund 10 Millionen liegen dürfte. In diesen Zahlen seien jedoch die rund 6 1/2 Mio Eigenheimer oder Inhaber von Eigentumswohnungen enthalten. Weitere 1,2 Mio seien Landwirte, von denen nach Stichprobenerhebungen allenfalls 200.000 Eigentümer von Bauland seien. Der Rest der Landwirte stünde auf der Schattenseite des Bodenmarktes. Wegen des Strukturwandels der Landwirtschaft träten hier sogar vielfach Bodenwertminderungen, also unverschuldete Verluste, keinesfalls unverdiente Gewinne auf.

Aus einer Untersuchung des Sparkassen- und Giroverbandes über die Vermögensbestände privater Haushalte aus dem Jahre 1969 ginge hervor, daß rund 33 % der befragten Haushalte - also



hochgerechnet etwa 6,5 bis 7,5 Mio - Hauseigentümer waren. Bei mehr als 60 % der Hausbesitzer habe jedoch der Vermögenswert unter 100.000 DM gelegen. Weniger als 2 % - also rund 130.000 - hätten als Wert mehr als 500.000 DM angegeben. Nach der gleichen Untersuchung hätten von hochgerechnet 1,7 Mio Baulandeigentümern nur 30-bis 35.000 Grundstücke besessen mit einem Wert von über 500.000 DM. Diese sicherlich ungenauen Angaben machten jedoch deutlich, daß die Zahl der Inhaber wirklich großer Grundvermögen und großer Grundvermögenszuwächse außerordentlich klein sei. Das mache die geschilderte Situation jedoch noch unerträglicher, vor allem wenn man bedenke, daß die Mehrheit der Bausparer, Steuerzahler oder Mieter durch die Situation am Bodenmarkt gezwungen würden, mit ihren Kaufpreisen, Mietzahlungen oder Abgaben an den Staat die mühelosen Gewinne einiger Weniger zu finanzieren. Der Bodenmarkt wirke bei der gegebenen Machtstellung der Eigentümer und bei der laufenden Bodenverknappung als ein Sammelbecken für die verschiedensten Zahlungen der Mehrheit der Gesellschaft, die als "Quasi Tribute" den Eigentümern in Form steigender Grundrente und Bodenwertsteigerungen zufielen.

Fehlakkumulation von Vermögen und Fehlentscheidung von Nutzungskonflikten hält Vogel danach für die gravierendsten Fehlfolgen des damals - und im Grundsatz noch heute - geltenden Bodenrechts. Die eine Erscheinung berühre eine Grundfrage der Gerechtigkeit und der Machtverteilung in unserer Gesellschaft. Die andere Konsequenz sei die Ursache bedenklichster Fehlentwicklung unserer Städte - nicht die menschliche, sondern die profitable Stadt sei das Ergebnis. Ökonopolis anstelle von Humanopolis!

Die Argumente Vogels müssen konsequenterweise zu einer Bejahung der Einführung einer Bodenvergesellschaftung führen, denn die erkannten negativen Erscheinungen auf dem Gebiete des Bodenrechts können nicht mit dem Hinweis auf die Existenz anderer, milderer Abschöpfungsmodelle entkräftet werden.



Es können und sollen hier nun nicht sämtliche praktischen und theoretischen Versuche einer steuerlichen Erfassung der Grundrente dargestellt werden, insoweit muß auf die spezielle, einschlägige Literatur verwiesen werden. <sup>1)</sup> Es hat sich aber gezeigt, daß die wesentliche Schwierigkeit in allen Fällen darin besteht, den dem Wirken der Allgemeinheit zuzuschreibenden Teil der Grundrente zu erfassen und seine Abführung, auch in Anbetracht unseres umfassenden Verwaltungsrechtsschutzes, praktikabel zu machen. Diese und andere in der Literatur eingehend und - wenn auch in Einzelfragen mit unterschiedlichen Ergebnissen - umfassend behandelten Schwierigkeiten, wie etwa das Problem der Abwälzungsmöglichkeit einer dem Bodeneigentümer auferlegten Abgabe, haben dazu geführt, daß vom Felde <sup>2)</sup> in seiner eingehenden Untersuchung festgestellt hat, daß eine möglichst weitgehende Erfassung des unverdienten Grundrenteneinkommens mit so vielen Auswirkungen verbunden wäre, die vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus beziehungsweise unter dem Gesichtspunkt wirtschaftspolitischer Zweckmäßigkeit betrachtet als negativ und unerwünscht zu beurteilen sind, daß die Einführung der vorher genannten Abgaben (gemeint sind: Wertzuwachs, Grund-, Baulandsteuer, Wertsteigerungs-, Rentenzuwachs, Grundrentenabgabe, d. Verf.) nicht empfohlen werden könnte. Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, daß auch der Internationale Kongreß Dublin 1969 des Internationalen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung bei der Behand-

---

1) s. Winter, Manuskript zu einer Neukommentierung des BGB-Sachenrechts, vor § 1113, A 1 b;  
Faßbinder, Prokla 1973, S. 1 ff;  
Beutler;  
Haman;  
Hansen;  
Rinkleff.

2) Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens.

lung des Themas Städtische Bodenpolitik allgemein festgestellt hat, daß steuerliche Einzelmaßnahmen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen <sup>1)</sup>. Und es ist kein Zufall, daß trotz intensiver Vorarbeiten bei der Novellierung des BBauGs nicht einmal der sog. Planungswertausgleich Gesetz geworden ist. Zu diesen Zweifeln am Vorhandensein von geeigneten Mitteln einer steuerlichen Erfassung der Grundrente kam für den Planungswertausgleich gemäß Novelle zum BBauG (BT-Drucks. 7/2496) sogar noch das Bedenken seiner Verfassungsmäßigkeit hinzu <sup>2)</sup>.

Um dem Postulat der Gerechtigkeit zur Durchsetzung zu verhelfen bleibt daher, nachdem alle anderen Mittel nicht zum Erfolg geführt haben bzw. führen dürften, die Überführung des Bodeneigentums als Gemeineigentum in die öffentliche Hand, so daß jede Grundrente auch in dieser Hand entsteht und nach Grundsätzen des Gemeinwohls manipuliert werden kann <sup>3)</sup>.

Allerdings muß beachtet werden, daß bei einer Teilsozialisierung, etwa gemäß den Vorstellungen des SPD-Modells Verfügungs- und Nutzungseigentum, eine Anpassung des Nutzungsentgeltes an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse stattzufinden hat. Nach den Vorstellungen der SPD <sup>4)</sup> sollte das Nutzungsentgelt den im Durchschnitt möglichen Nutzungserträgen des Bodens entsprechen. Da sich diese Ertragsmöglichkeiten im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums, aber auch als Folge kommunaler Investitionen, laufend ändern, will die

---

1) vgl. Peters, S. 114, 115.

2) vgl. Engelken, DÖV 1976, S. 8 ff; dagegen Söfker, DÖV 1975, S. 467, beide m. w. N.

3) daß die Grundrente auf diese Weise heimgeholt werden kann, wird nicht bestritten, vgl. bspw. Ernst, in: Bodeneigentum und Bodenrecht, S. 19.

4) vgl. Vorschläge, S. 54.

SPD auch die Zahlungen an diese Veränderungen anpassen.

Weiter heißt es, daß gegen eine Anpassung des Nutzungsentgeltes an sich ändernde Knappheitsverhältnisse eingesetzt werden könnte, daß es Ziel der Regelung sei, diese Entgelte möglichst stabil zu halten. Das Ziel "Dämpfung der Preissteigerungen" will man jedoch nur so interpretiert wissen, daß monopolistische und spekulative Überhöhungen auszuschalten sind. <sup>1)</sup>

Die Verbesserung der Standortbedingungen in bestimmten Lagen will man in den Preisen zum Ausdruck kommen lassen. Zutreffenderweise heißt es in dem SPD-Vorschlag, daß für den Fall, daß die Nutzungsentgelte nicht angepaßt würden, die jeweiligen Nutzungseigentümer unterschiedliche Vorteile in dem Maße erhalten würden, in dem sich die Knappheit ihrer Flächen durch öffentliche Investitionen unterschiedlich entwickeln oder sich ihr Standard in bestimmten Lagen verbessern würde. Solche unverdienten Renten könnten auch entstehen, wenn verschärfte Nutzungsbeschränkungen im Wege der Stadtplanung durchgesetzt würden. Werde etwa die Umwidmung von Wohn- in Geschäftsräume in Zentrumsrandgebieten unter- sagt, so erhielten alle schon vorhandenen Geschäftsräume eine durch die Planungsbeschränkung hervorgerufene Rente. Auch diese will man aus Gerechtigkeitsgründen durch Anpassung der Nutzungsentgelte der öffentlichen Hand zukommen lassen.

---

1) danach wird also nicht geleugnet, daß bei grundsätzlicher Weitergabe des Bodens zu Marktpreisen der Boden für den Benutzer nicht billiger als bisher wird, vgl. auch Ernst, in: Bodeneigentum und Bodenrecht, S. 20; Schmidt-Eichstaedt, AfK 1973, S. 180.

Die zur Erfassung der Grundrente notwendige Erhebung eines Nutzungsentgeltes bringt weiter positive Funktionen mit sich <sup>1)</sup>.

Die Ausschaltung ungerechtfertigter Gewinne aus den Wertveränderungen des Bodens und die Eingrenzung der Funktion des Marktes ermöglicht es, die Nutzungsentgelte voll unter dem Gesichtspunkt der Stadtentwicklungsplanung und unter sozialen Erfordernissen festzusetzen <sup>2)</sup>.

Grundstücke für öffentliche Leistungen, wie Kindergärten, Schulen, Straßen und Parks will der Vorschlag dem Markt entziehen. Sie sollen einen Nutzungspreis von Null haben <sup>3)</sup>.

Grundstücke für Wohnbebauungen sollen nur Wohnungsbauinvestoren zustehen. Höhere Preise von Bewerbern, die Büro- oder Geschäftsräume errichten wollen, will man solange nicht in Ansatz kommen lassen, wie die Wohnnutzung bestehen bleibt.

Auf der anderen Seite liefern die Preisgebote, die Entwicklung der jeweiligen Nutzungsentgelte und die Nachfrage nach

---

1) vgl. SPD-Vorschläge, S. 54.

2) in diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, daß Schoen, in: Knirsch, S. 135 ff (139 - 141) zu Recht feststellt, daß mit der Zahlung von Bodenpreisen (=Realisierung der Grundrente durch den Bodeneigentümer per Grundstücksverkauf) kein Wertverzehr irgendwelcher zufällig begünstigter Eigentümer, sondern allein der Austausch des Wertgegenstandes Boden gegen den Wertgegenstand Kapital stattfindet und der Empfänger einer Bodenpreiszahlung die so erworbenen Geldmittel grundsätzlich wieder verwendet, die Mittel also im volkswirtschaftlichen Kreislauf verbleiben und nicht notwendig Geld öffentlichen Investitionen entzogen werden würde.

3) hier ist darauf zu verweisen, daß der Planungsträger (z. B. die Gemeinde) u. U. in einen Konflikt gerät. Denn die Einschränkung der Nutzungsart im Planungsinteresse geht nunmehr auf Kosten der meist sich in Finanznot befindlichen Gemeinde und nicht mehr, wie bisher, auf Kosten des Privateigentümers, was die Gefahr einer nicht allein am Allgemeinwohl orientierten Planungsentscheidung heraufbeschwört, vgl. Westermann, S. 53.

Nutzungseigentum wichtige Daten für die Planungsentscheidungen der Kommune, denn sie zeigen an, welche privatwirtschaftlichen Erträge in bestimmten Zonen möglich sind. Wie im SPD-Vorschlag zutreffend festgestellt wird, wird der Markt daher nicht ausgeschaltet, er wird nur begrenzter und gezielter bei der Ausfüllung von Planungsentscheidungen eingesetzt.

Neben diesen positiven Aspekten des SPD-Vorschlages kann aber nicht unerwähnt bleiben, daß die Gefahr nicht völlig ausgeschlossen werden kann, daß die beabsichtigte grundsätzliche Festsetzung und Anhebung der Nutzungsentgelte aus politischen Gründen nicht durchgehalten werden kann. Ein Beispiel dafür wird von Herbert K.R.Müller<sup>1)</sup> angeführt. Die Gemeinde Wolfsburg sei infolge des gigantischen Aufstiegs des Volkswagenwerkes von eta 15.000 Einwohnern auf nahezu 90.000 Einwohner angewachsen. Fast der gesamte Boden innerhalb des Stadtgebietes habe der Stadt Wolfsburg gehört und sei von dieser ausnahmslos für den Aufbau der Stadt im Erbbaurecht vergeben worden. Nach Erlaß des Urteils des Bundesgerichtshofs vom 28.11.56<sup>2)</sup> habe die Stadt bei der weiteren Ausgabe von Erbbaurechten den Erbbauzins an den jeweiligen Verkehrswert des Bodens gekoppelt und eine entsprechende Gleitklausel vereinbart.

---

1) in : Knirsch, S. 124, 125.

2) Bundesgerichtshof ZR 40/56

Bis Ende 1963 habe man jedoch von der Gleitklausel keinen Gebrauch gemacht, obwohl die Bodenwerte gegenüber dem Zeitpunkt der Ausgabe der Erbbaurechte teils um das zehn- bis dreißigfache gestiegen seien. Insbesondere in der inzwischen entstandenen City seien die gewaltig angestiegenen Grundrenten schon in den überhohen Ladenmieten sichtbar zum Ausdruck gekommen. Als die Gemeinde dann endlich dazu übergehen wollte, von der vertraglich ver-



einbarten Gleitklausel Gebrauch zu machen, sei fast die gesamte Bevölkerung in Aufruhr geraten. Die Geschäftsleute in der City hätten darum gebangt, daß ihnen die unverdient zufließende Differenz zwischen Grundrente und Erbbauzins abgenommen werden würde. Die Eigentümer der Einfamilienhäuser hätten befürchtet, durch die Anpassung des Erbbauzinses an heutigen Verkehrswert eine Steigerung ihrer Belastung und den Verlust der Gewinnchancen bei einem Verkauf des Erbbaurechts hinnehmen zu müssen, und die Mieter des sozialen Wohnungsbaues, deren Mieten unter den Marktmieten lagen, hätten sich wegen einer möglichen späteren Mietzinssteigerung gesorgt. Wochenlang hätten Massenversammlungen der "empörten" Bürger stattgefunden, und täglich hätte die örtliche Presse über den Kampf der Erbbauberechtigten gegen die Stadtverwaltung berichtet. Nicht weniger als drei Schutzverbände der Erbbauberechtigten wären gegründet worden, die sich neben dem Haus- und Grundbesitzerverein zum Ziel gesetzt hätten, den Rat der Stadt mürbe zu machen. Die Forderungen der Interessenten seien in Wolfsburg schließlich so weit gegangen, daß sie von der Stadt die Veräußerung des Grund und Bodens begehrten und außerdem verlangten, daß als Preis der geringere Wert zugrunde gelegt werde, von dem ursprünglich der Erbbauzins berechnet worden war. Diese unverschämte Forderung hätte praktisch bedeutet, daß den Erbbauberechtigten ein Geschenk von unzähligen Millionen in den Schoß gelegt worden wäre. Auch Fritz <sup>1)</sup> weist auf solche Probleme hin. Er bezieht sich auf praktische Erfahrungen in Schweden, wo ein Teil des Bodenbesitzes der Gemeinden gegen Entrichtung eines sog. Grundzinses im Erbbaurecht zur Nutzung an Private abgegeben worden sei. Auch diese Grundzinsen würden aus politischen Gründen niedrig gehalten und unter ihrem marktmäßigen Wert liegen. Dadurch würde auf dem Grundstücksmarkt ein Nachfrageüberschuß entstehen, und der Preis könne seine Funktion als Zuteilungs-

---

1) S. 154.

kriterium nicht mehr erfüllen. Fritz stellt fest, daß die Zuteilung des Bodens an die Nachfrager in diesem Fall im Rahmen einer administrativen Überprüfung der Nachfrage durch den Staat geschehen müsse, der Boden also nicht mehr marktmäßig verteilt werde, sondern bewirtschaftet werde.

Abschließend muß auf Konsequenzen aufmerksam gemacht werden, die eine von der SPD in ihrem Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum favorisierte Teil-Sozialisierung von Grund und Boden mit sich bringt. Mit der Überführung des Bodens in Gemeineigentum müßten gleichzeitig die §§ 93, 94 BGB unter Beschränkung ihrer Anwendung auf bewegliche Sachen dahin geändert werden, daß die Gebäude nicht mehr wesentlicher Bestandteil des Bodens sind und Gegenstand besonderer Rechte sein können.

Bei der Überführung des Bodens in Gemeineigentum blieben dann alle Gebäude und bisherigen wesentlichen Bestandteile Eigentum des zu diesem Zeitpunkt im Grundbuch eingetragenen Besitzers. Die Belastungen in Abt. III des Grundbuchs, z.B. Hypotheken, verblieben zu Lasten des Eigentümers auf den Gebäuden, und neue Belastungen könnten nur noch auf den Gebäuden eingetragen werden. Peters <sup>1)</sup> erinnert daran, daß in der Zeit vor der preußischen Konkursordnung von 1748 eine zur Errichtung des Gebäudes aufgenommene Hypothek den Rang vor der Hypothek für den Kaufpreis des Bodens hatte. Der Vorteil war, daß der Boden nicht spekulativ überhöht beliehen wurde, weil das darauf errichtete Gebäude nicht haftete.

---

1) S. 124

Die Änderung dahin, daß der Rang der Hypothek sich nach dem Zeitpunkt der Eintragung richtete, führte zwangsläufig zu einer Steigerung der Grundstückspreise und überhöhter Verschuldung des Bodens, weil jetzt die Bodenpreishypothek auch das Gebäude mit ergriff und durch seinen Wert mitgesichert wurde, auch wenn der Bodenpreis übersteigert wurde <sup>1)</sup>.

Um Erschütterungen und Umwälzungen auf dem Hypothekenmarkt zu vermeiden, wenn den Hypothekengebern usw. der Boden als Haftungsgrundlage entzogen werde, schlägt Peters vor, daß der Bund ohne Bedenken eine anteilige Ausfallbürgschaft gegenüber dem Hypothekengeber übernehmen könne, denn die Erfahrungen mit den Reichs- und Landesbürgschaften in der Weimarer Republik und nach dem 2. Weltkrieg hätten gelehrt, daß das Risiko der verbürgenden öffentlichen Hand äußerst gering war und ist. Die Belastung in Abt. II des Grundbuchs will Peters je nach ihrem Inhalt ( z.B. Wegerecht einerseits, Nießbrauch- oder Wohnrecht andererseits) aufteilen. Sie sind und würden dann Belastungen jeweils des Bodens oder der Gebäude bleiben. Die technische Durchführung würde keine besonderen Schwierigkeiten bereiten, wenn man die für die Grundstücke geltenden Bestimmungen auf Gebäude für anwendbar erklären und für jedes Gebäude ein Gebäudeblatt anlegen würde, das mit dem Grundbuchblatt des Grundstücks verbunden wird, so wie es jetzt auch im Fall des Erbbaurechts ein besonderes Erbbaublatt geben würde.

Wenn auch hier aus Gründen der Gleichbehandlung und Leistungsgerechtigkeit eine Bodenvergesellschaftung für empfehlenswert gehalten wird, so muß letztlich doch einschränkend darauf hingewiesen werden, daß die wirtschaftlichen Rückwirkungen einer solchen Bodenvergesellschaftung nur wenig abzusehen sind und wohl ohne umfangreiche Vorarbeiten nicht beantwortet werden können.

---

1) Peters, a.a.O., verweist insoweit auf Weyermann, Zur Geschichte des Immobiliarkreditwesens in Preußen, Karlsruhe 1910, Freiburger volkswirtschaftliche Abhandlungen.

Insoweit muß das Eintreten für eine Vergesellschaftung des Bodens unter dem Vorbehalt der Ergebnisse solcher Arbeiten stehen <sup>1)</sup>.

---

1) vgl. auch Ott, Bodenrecht, S. 155.

U. a. wegen der befürchteten, negativen volkswirtschaftlichen Rückwirkungen einer Bodenvergesellschaftung lehnt Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 298, diese ab. Bielenberg, Diskussionsbeitrag, S. L 254, meint, daß - zunächst auf politischer Ebene - die Eignung und Praktikabilität von Nutzungseigentum in der Realität überprüft und nachgewiesen werden müsse.

Literaturverzeichnis

- Abel, Wilhelm Agrarpolitik, 3. Auflage,  
Göttingen 1967
- Abendroth, Wolfgang Das Grundgesetz. Eine Einführung  
in seine politischen Probleme,  
Pfullingen 1966 (zit. Grundgesetz)
- ders. Aufstieg und Krise der deutschen  
Sozialdemokratie, Frankfurt 1969
- ders. u. a. Diskussion über Probleme sozia-  
listischer Rechtspolitik, Ein  
Gedächtnisprotokoll, in: H. Rott-  
leuthner (Hrsg.), Probleme der  
marxistischen Rechtstheorien,  
Frankfurt a. M. 1975
- ders. Chancen des GG, in: Alternativen  
der Opposition, herausgegeben von  
F. Hitzer/R. Opitz, Köln 1969
- ders. Zum Begriff des demokratischen  
und sozialen Rechtsstaates im  
Grundgesetz der Bundesrepublik  
Deutschland, in: Festschrift für  
Ludwig Bergstraesser, Düsseldorf  
1954, S. 279 ff
- Abraham, Hans-Jürgen Erläuterungen zu Art. 15 GG, in:  
Bonner Kommentar - Erstbearbeitung
- Albers, Gerd Wissenschaft und Städtebau, in:  
Beiträge zum neuen Städtebau und  
Städtebaurecht, S. 11 - 24
- Alemann, Ulrich v. (Hrsg.) Partizipation - Demokratisierung -  
Mitbestimmung, Opladen 1975
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Rei-  
ches vom 11. August 1919, 14. Auf-  
lage, Berlin 1933. Neuauflage der  
14. Auflage, Bad Homburg 1968
- Apelt, Willibalt Betrachtungen zum Bonner Grund-  
gesetz, NJW 1949, S. 481 ff.
- Arlt, Rainer/Rohde, Günther Bodenrecht, Berlin/Ost 1967
- Arndt, Adolf Rechtsformen der Sozialisierung,  
DRZ 1947, S. 37 ff.
- ders. Landeseigene Betriebe und Gemein-  
eigentum, SJZ 1947, Sp. 415

- Arnim, Hans Herbert v.      Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt a. M. 1977
- Axmann, Peter              Zur Auslegung des Art. 15 des Bonner Grundgesetzes, Diss. Hamburg 1951
- Bachof, Otto              Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, Band I, 3. Auflage, Tübingen 1966, und Band II, Tübingen 1967 (zit. Verfassungsrecht)
- ders.                      Buchbesprechung zu: Friedrich Giese, Enteignung und Entschädigung heute, Tübingen 1950, JR 1950, S. 735, 736
- Badura, Peter              Das Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, München 1972, Band II, Teil T, S. 5 ff (zit. Eigentum im Verfassungsrecht)
- ders.                      Möglichkeiten und Grenzen des Zivilrechts bei der Gewährleistung öffentlicher und sozialer Erfordernisse im Bodenrecht, AcP 176, 1976, S. 120 ff.
- Bahrdt, Hans-Paul        Die moderne Großstadt, Hamburg 1969
- ders.                      Humaner Städtebau, 4. Auflage, Hamburg 1971
- Ballerstedt, Kurt        Der Begriff des Gemeineigentums, Rechtsgutachten zu Art. 40 Satz 1 Hessische Verfassung, 1952
- ders.                      Sozialisiertes Aktienrecht, 6. Beiheft zur DRZ 1948, S. 3 ff.
- ders.                      Sozialisierung (III), Rechtliche Problematik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 9. Band, Stuttgart 1956, S. 478 ff.
- ders.                      Grundrechte und Grundpflichten des Unternehmers, in: Gestaltwandel der



- Unternehmung, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 4, S. 65 ff., Berlin 1954 (zit. Grundrechte und Grundpflichten)
- Battis, Ulrich/Schrödter, Hans Die Novelle zum Bundesbaugesetz, DVBl. 1977, S. 160 ff.
- Battis, Ulrich Partizipation im Städtebaurecht, Berlin 1976
- Baur, Fritz Möglichkeiten und Grenzen des Zivilrechts bei der Gewährleistung öffentlicher und sozialer Erfordernisse im Bodenrecht, AcP 176, 1976, S. 97 ff.
- Bechtel, Heinrich Systematik der Siedlungsplanung in Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 177. Band, Beiträge zur städtischen Wohn- und Siedelwirtschaft, 2. Teil Deutschland: Die besonderen Probleme, München und Leipzig, 1930 (zit. Siedlungsplanung)
- ders. Großstadt und Wohnungsfrage, in: Handwörterbuch des Wohnungswesens, hrsg. von Gerhard Albrecht, u. a., Jena 1930 (zit. Großstadt)
- Becker Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann, Karl-August - Nipperdey, Hans Karl (Hrsg.), Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Berlin 1972
- Beer, Max Geschichte des Sozialismus in England, Stuttgart 1913
- Behnke, Hans-Jürgen Grundrente und Bodenspekulation. Fallstudien zum städtischen Veränderungsprozeß in Hamburg 1948 - 1975. Von Hans-Jürgen Behnke, Klaus-Gerd Evers, Karl Möller, Westberlin 1976
- Benda, Ernst Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, ZRP 1977, S. 1 ff.
- ders. Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Göttingen 1966
- von Berenberg-Gossler, G. Die Einführung der paritätischen

Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großunternehmen als Sozialisierungsmaßnahme gemäß Art. 15 GG, in: Die Aktiengesellschaft, 13, 1968, S. 108 ff.

- Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesens, Juni 1971, Vorschlag zur Reform des Bodenrechts, abgedruckt in: Bodenrecht, zusammengestellt von Hanspeter Knirsch, Berlin 1972, S. 9 ff. (zit. Bericht)
- Bernouilli, Hans Die organische Erneuerung unserer Städte, 2. Auflage, Stuttgart 1949
- Bettermann, Karl August Die Verfassungsmäßigkeit von Versicherungszwang und Versicherungsmonopolen Öffentlich-rechtlicher Anstalten, insbesondere bei der Gebäudeversicherung, in: Wirtschaftsrecht 3/1973, S. 241 ff.
- ders. Legislative ohne Posttarifhoheit. Beiträge zu Art. 80 GG. Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des § 14 Postverwaltungsgesetz, Frankfurt 1967
- Beutler, Hans Das Problem der Grundrente und seine Lösungsversuche, Diss. Mannheim 1962
- Bieback, Karl-Jürgen Mitbestimmung und Wirtschaftsverfassung, in: Mitbestimmungsgesetz, Neuwied, Darmstadt 1976, S. 98 ff.
- Bielenberg, Walter Reform des Städtebaurechts und der Bodenordnung in Stufen, zu den Aufgaben des 6. Deutschen Bundestages, Hamburg 1969 (zit. Reform)
- ders. Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, dargestellt an der Sanierung (Stadt- und Dorferneuerung) nach dem Städtebauförderungsgesetz, DVBl. 1971, S. 441 ff.
- ders. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Gutachten für den

49. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band I (Gutachten), Teil B, München 1972 (zit. Bielenberg, Gutachten B zum 49. Dt. Juristentag)
- ders. Städtebauförderungsgesetz, unter Mitarbeit von Rudolf Kerneck und Heinz Roosch, München 1973
- ders. Diskussionsbeitrag auf dem 49. Deutschen Juristentag
- Blümel, Willi "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung? in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 9 ff.
- Bodeneigentum Bodeneigentum - Stein des Anstoßes oder Eckstein unserer Gesellschaftsordnung? Hrsg. von der Ländlichen Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit der Evangelischen Kirche von Westfalen, Bethel 1970 (zit. Bodeneigentum)
- Bodenrecht Bodenrecht, Beiträge zur Reform des Grundeigentums, zusammengestellt von Hanspeter Knirsch, in: Aktuelle Dokumente, hrsg. von Ingo von Münch, Berlin, New York 1972 (zit. Knirsch)
- Bodenrecht Lehrbuch, Staatsverlag der DDR, Berlin 1976, Leitung Rohde, Günther
- Bodenreform Bodenreform: Der Teufel steckt im Detail, in: "Die Zeit" vom 9. 3. 1973, S. 42
- Böckenförde, Ernst Wolfgang Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff.
- ders. Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt 1976 (zit. Staat)
- ders. Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in: Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, hrsg. von K. Duden u. a., 1972, S. 215 ff. (zit. Eigentum)
- Böhme, Helmut Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt 1968

- Boehr, Günter Die volle betriebliche Mitbestimmung und ihre rechtliche Einordnung in Art. 14 und 15 BGG unter besonderer Berücksichtigung des Wesens des Eigentums. Diss. Marburg 1962
- Bohnsack, Gustav Buchbesprechungen, in: AfK 1970, S. 187 ff.
- Bonczek, Willi Die Reform des kommunalen Bodenrechts in städtebaulicher Sicht, in: Ernst-Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts (zit. Bonczek, Reform)
- Boustedt, Olaf Planung ohne Plan? Zur Futurologie in der Stadtentwicklung, AfK 1972, S. 29 ff.
- Brede, Helmut Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, hrsg. von Helmut Brede, Bernhard Kohaupt, Barbara Dietrich, Frankfurt a. M. 1976
- Breidenstein, Gerhard Das Eigentum und seine Verteilung. Stuttgart, Berlin 1968
- Breuer, Rüdiger Legislative und Administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat, 16. Band, 1977, S. 21 ff.
- ders. Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, München 1976 (zit. Bodennutzung)
- Brinkmann, Karl Grundrechtskommentar zum Grundgesetz
- Brönner, Herbert Die Besteuerung der Gesellschaften, 13. Auflage, Stuttgart 1974
- Bücher, K. Allmende, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, S. 242 ff.
- Burmeister, Joachim Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München 1977
- Chlosta, Joachim Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung, Berlin 1975
- Conrad, Hermann Deutsche Rechtsgeschichte, Band I, Frühzeit und Mittelalter, 2. neu bearbeitete Auflage, Karlsruhe 1962 (zit. Rechtsgeschichte)

- ders. Artikel Eigentum I, Spalte 1061,  
in: Staatslexikon, hrsg. von der  
Görres-Gesellschaft, 2. Band,  
Freiburg 1958
- Conradi, Peter-Dieterich, Für ein soziales Bodenrecht,  
Hartmut-Hauff, Frankfurt a. M. 1972  
Volker
- Conradi, Peter Bodenrecht im Wandel, in:  
Vorgänge 1974, Heft 6, S. 45 ff.
- Copič, Hans Grundgesetz und politisches Straf-  
recht neuer Art, Tübingen 1967
- Däubler, Wolfgang/von Eigentum und Recht. Die Entwicklung  
Sieling-Wendeling, des Eigentumsbegriffs im Kapitalis-  
Ulrike/Welkobor- mus, Neuwied 1976 (zit. Eigentum)  
sky, Horst
- Däubler, Wolfgang Das Grundrecht auf Mitbestimmung,  
2. Auflage, Frankfurt a. M. 1974  
(zit. Mitbestimmung)
- Damaschke, Adolf Aufgaben der Gemeindepolitik,  
5. Auflage, Jena 1904
- ders. Die Bodenreform, 18. Auflage,  
Jena 1920 (zit. Bodenreform)
- Damkowski, Wulf Die Planung unserer Städte,  
DÖV 1972, S. 82 ff.
- Dicke, Detlev Christian Kommentierung zu Art. 15 GG,  
in: GG - Kommentar, Band 1, hrsg.  
von Ingo von Münch, Frankfurt a. M.  
1974
- Diehl, Karl Bodenbesitzreform, in: Handwörter-  
buch der Staatswissenschaften, 2.  
Band, 4. Auflage, Jena 1924, S. 935 ff.
- Dienel, Peter C. Zur Entwicklung eines Verfahrens  
geordneter bürgerschaftlicher Planungs-  
beteiligung, in: Analysen und Prog-  
nosen 1976, Heft 45, S. 17 ff.
- ders. Planung als Demokratisierungs-  
chance, RuS 1970, S. 154 ff.
- Diester, Hans Enteignung und Entschädigung nach  
altem und neuem Recht, Bergisch-  
Gladbach 1953

- Dietlein, Max                      Verfassungsrechtliche Probleme der Enteignungsentschädigung, DÖV 1973, S. 258 ff.
- Dietrich, Barbara                Politische Ökonomie des Bodens, in: Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, 1. Auflage, Frankfurt a. M. 1976 (zit. Dietrich, in Brede u. a.)
- dies.                                Grundrente und Wohnungsfrage, KJ 1974, S. 251, ff.
- Dolzer, Rudolf                    Die staatsrechtliche und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1972
- Dopatka, Friedrich-Wilhelm    Darstellung und Kritik der herrschenden Auslegung des Art. 15 GG, in: Sozialisierung von Unternehmen, hrsg. von Gerd Winter, Frankfurt a.M./Köln 1976, S. 155 ff.
- Dreier, Wilhelm                  Raumordnung als Bodeneigentums- und Bodennutzungsreform, Köln 1968
- Dürig, Günter                    Zum hessischen Sozialisierungsproblem, DÖV 1954, S. 129 ff.
- ders.                                Zurück zum klassischen Enteignungsbegriff!, JZ 1954, S. 4 ff.
- ders.                                Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AÖR 81, 1956, S. 117 ff.
- Duve, Freimut                    (Hrsg.) Der Thesenstreit um "Stamokap". Reinbek 1973
- Dyong, Hartmut                  Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, DÖV 1972, S. 446 ff.
- Eberstadt, Rudolf                Handbuch des Wohnungswesens, 4. Auflage, Jena 1920
- Ehmke, Horst                    Prinzipien der Verfassungsinterpretation, Mitbericht, in: VVDStRL 20, S. 53 ff.
- Ehrenforth, Werner              Die Problematik der Reform des Bodenrechts. "Kleinsiedlung und Eigenheim". Schriftenreihe des Deutschen Siedlerbundes, o.J. (zit. Problematik)



- ders. Enteignungsentschädigung und Bodenreform, DRZ 1949, S. 270 ff.
- Eichler, Hans Wandlungen des Eigentumsbegriffs in der deutschen Rechtsauffassung und Gesetzgebung, Weimar 1938
- von Einem, Eberhard u.a. Grundeigentum und Grundrente in der Theorie der politischen Ökonomie, in: ARCH + , Mai 1973, Nr. 17, S. 35 ff.
- Engelken, Klaas Ist der Planungswertausgleich verfassungswidrig?, DÖV 1976, S. 8 ff.
- Engels, Friedrich Zur Wohnungsfrage, in: Marx/Engels, Ausgewählte Schriften, Band 1, Berlin 1968
- ders. Der Entwurf des neuen Parteiprogramms, in: Schriftenreihe Demokratie und Sozialismus, Heft 3, 1947
- Epping, Günter Bodenmarkt und Bodenpolitik in der BRD, Berlin 1977 (zit. Epping)
- Erman, Heinrich Art. 155. Bodenrecht, in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 3. Band, 1930 (zit.: Grundrechte und Grundpflichten)
- Ernst, Werner/Bonczek, Willi Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover 1971
- Ernst, Werner/Zinkhahn, Willy/Bielenberg, Walter Bundesbaugesetz, Kommentar, München: Stand Juli 1975
- Ernst, Werner "Warum ein Bundesbaugesetz"?, in: Grundgedanken des Bundesbaugesetzes Stuttgart 1961
- ders. Bodeneigentum und Bodenrecht, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, Münster 1972, S. 11 ff.
- ders. Landesentwicklung und Reform des Bodenrechts, in: Probleme einer Reform des Bodenrechts, Schriftenreihe des Hauptverbandes der landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen, Heft 73, Bonn 1973, S. 7 ff.

- ders. Das Bundesbaugesetz, in: BBauBl 1960, S. 301 ff.
- ders. Grundeigentum im Städtebau und Gesellschaftsordnung, in: Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 605 ff.
- ders. Empfehlen sich weitere Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Referat, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band 2, Teil L: Sitzungsbericht über die Verhandlungen der Öffentlich-rechtlichen Abteilung, München 1972, S. L 7 ff. (zit. Ernst, in: Sitzungsbericht zum 49. Deutschen Juristentag)
- ders. Diskussionsbeiträge auf dem 49. Deutschen Juristentag
- Ernst, Werner/Suderow, Wolfgang Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Hannover 1976
- Evers, Adalbert Über die Zeit als Schranke des Eigentums, in: Mélanges Marcel Bridel, 1968
- Fassbinder, Helga Preisbildung, Monopol und Spekulation beim städtischen Boden, in: Prokla, III. Jahrgang 1973, Nr. 4, S. 1 ff.
- Feder, Gottfried Das Programm der NSDAP und seine weltanschaulichen Grundlagen, München 1930
- Felde, Hans-Werner vom Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, Köln - Braunsfeld 1954
- Flume, Werner Diskussionsbeitrag, VVDStRL 10, 1952
- Forsthoff, Ernst Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 35 ff.
- ders. Der Staat in der Industriegesellschaft, 1971
- ders. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, Bericht, in: VVDStRL 12, S. 8 ff.



- Geiler, Karl                      Personalismus und Sozialismus, zugleich ein Beitrag zum Sozialisierungsproblem, SJZ 1948, Spalte 721 ff.
- Geiselberger, Siegmars        Thesen zu Bodenreformplänen und Stadtentwicklungspolitik, in: Münchner Stadtanzeiger, 30. Jahrgang, 30. 8. 1974, Nr. 70, S. 4 f.
- Gentz, Manfred                Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, NJW 1968, S. 1600 ff.
- GEWOS-Gutachten              Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Enteignungsentschädigung im Städtebau, Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V., Hamburg 1969 (zit. GEWOS-Gutachten II)
- GEWOS-Gutachten              Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat. Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen. Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, vorgelegt im April 1973, Hamburg 1973 (zit. GEWOS - Gutachten)
- Gide, Charles/Rist, Charles    Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen, 3. Auflage, nach der 4. französischen Auflage hrsg. von Franz Oppenheimer, Jena 1923
- Gierke, Otto von                Die soziale Aufgabe des Privatrechts, Berlin 1889
- Giese, Friedrich                Enteignung und Entschädigung, Tübingen 1950
- ders.                            Die Verfassung des deutschen Reiches, 8. Auflage, Berlin 1931
- ders.                            Zur Frage der Enteignungsentschädigung nach dem Bonner Grundgesetz, NJW 1950, S. 290 ff.
- Giese, Friedrich/Schunck, Egon    Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 8. Auflage, Frankfurt a. M. 1970, (zit. Kommentar)
- Göb, Rüdiger/Laux, Eberhard/Salzwedel, Jürgen/Breuer, Rüdiger            Kreisentwicklungsplanung, Köln 1974

- Göppert Die Sozialisierungsbestrebungen in Deutschland nach der Revolution, in: Schmollers, Jahrbuch, 45. Jahrgang, 1921
- Goerlich, Helmut Wertordnung und Grundgesetz, Kritik einer Argumentationsfigur des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1973
- Goldmann JURA Goldmann JURA, Band 8048, Die Verfassungen der deutschen Bundesländer, 2. Auflage, hrsg. von Hans-Ulrich Evers
- Grabitz, Eberhard Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 98, 1973, S. 568 ff.
- Groß, Rolf Machtkonzentration im Pressewesen, DVBl. 1970, S. 337 ff.
- ders. Grundzüge des deutschen Presserechts, Göttingen 1969
- ders. Pressekonzentration und Medienpolitik, DVBl. 1975, S. 344 ff.
- ders. Verstaatlichung der Banken und Grundgesetz, DÖV 1975, S. 344 ff. Erwiderung zu Gauland in DÖV 1974, S. 622
- Grünewald, Joachim Das Eigentum und das Eigentumsrecht in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands, in: Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Band 49, Bonn 1961
- Grupp, Winfried Sozialisierung und Mitbestimmung, Sozialisierung gemäß Art. 15 GG unter besonderer Berücksichtigung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, Diss. Tübingen 1966
- Güther, Bernd Staatsmonopolistisches Instrumentarium und wirtschaftliche Entwicklung, in: Marxistische Blätter, 1975, Heft 5, S. 67 ff.
- Gutzeit, Paula Die Bodenreform; eine dogmengeschichtlich-kritische Studie, Leipzig 1907

- Häberle, Peter                      Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg
- ders.                                  Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Karlsruhe 1972
- Haman, Ulrich                      Bodenwert und Stadtplanung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969
- Hamann, Andreas/Lenz, Helmut      Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1970 (zit. Hamann)
- Hansen, Jürgen Rolf                Der Planungswertausgleich. Zur Problematik einer Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen, Zürich 1975
- Hartog, Rudolf                      Stadterweiterungen im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1962
- Hartwich, Hans-Hermann           Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln 1970, (zit. Sozialstaatspostulat)
- ders.                                  Der soziale Rechtsstaat - Motor erweiterer Mitbestimmung oder restriktive Bedingung der Gesellschaftsform?, GMH 1971, S. 577 ff.
- Hattenhauer, Hans                Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffs im Bodenrecht, in: Die neue Ordnung, 1969, S. 46 ff.
- Hedemann, Justus Wilhelm        Die Fortschritte des Zivilrechts im 19. Jahrhundert, 2. Teil, 1. Hälfte: Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Berlin 1930
- Heeremann von Zuydtwyck, Constantin Freiherr      Bodeneigentum in der Landwirtschaft - Städtebauförderung, Raumplanung und Bodenmobilität - Manuskript eines Vortrags zum Städtebauförderungsgesetz, 1971, in: Bodenrecht, zusammengestellt von Hanspeter Knirsch
- Heikamp, Detlef                    Desinteresse, Unwissenheit, Trägheit führten zu Abbruch, in: Bauwelt 1973, S. 567 ff.



- Heinrich, Rainer      Ein Vorschlag zur Verstaatlichung des privaten Bankensektors, in: Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH, WSI - Mitteilungen 1975, S. 480 ff.
- Hekler, Günter u. a.      Mit dem Bürger planen, Karlsruhe 1976
- Hendler, Reinhard      Die bürgererschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Band 99 der Göttinger Rechtswissenschaftlichen Studien, Göttingen 1977
- Henjes, Heinrich      Zur Eigentums- und Baubodenordnung. Thesen und Vorschläge des Deutschen Bauernverbandes, in: Probleme einer Reform des Bodenrechts, Bonn 1973, S. 44 ff.
- Henkel, Joachim      Verstaatlichung der Banken?, DVBl. 1975, S. 317 ff.
- Hennis, Wilhelm      Demokratisierung - Zur Problematik eines Begriffs, Köln 1970
- Herzog, Roman      Eigentum, in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Kunst, Herzog, Schneemelcher, Stuttgart-Berlin 1975
- Hesse, Ernst      Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG bei der Verwirklichung einer "verfassungsmäßigen Ordnung", 1968
- Hesse, Konrad      Grundzüge des Verfassungsrechts, 3. Auflage, Karlsruhe 1969 und 8. Auflage, Karlsruhe 1975
- Hesselbach, Walter      Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Frankfurt a. M. 1966
- Heyers, Wilhelm Josef      Zum Problem des Gemeineigentums, Teil I, Diss. Freiburg 1957
- Heyland, Carl      Die Sozialisierungsbestimmungen der Verfassung des Landes Hessen vom 11. 12. 1946 als Rechtsproblem, Darmstadt 1951 (zit. Sozialisierungsbestimmungen)
- Hofer, Walther (Hrsg.)      Der Nationalsozialismus, Dokumente 1933 - 1945, Fischer-Bücherei, Bücher des Wissens, Band 172

- Hoffmann, Reinhard Betriebsverfassung und Grundgesetz, AuR 1971, S. 271 ff.
- Hofmann, Werner Bodeneigentum und Gesellschaft - Theorie und Wirklichkeit, in: Bodenordnung?, hrsg. von Folker Schreiber, Stuttgart 1969, S. 13 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Band, Tübingen 1954, (zit. Huber)
- ders. Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 97 ff.
- ders. Deutsche Verfassungsgeschichte, Stuttgart 1968, (zit. Verfassungsgeschichte)
- Huber, Hans Das Gemeinwohl als Voraussetzung der Enteignung, in: Zeitschrift für Schweizer Recht, nF Band 84, 1965, S. 39 ff.
- ders. Diskussionsbeitrag, VVDStRL 20
- Hübner, Heinz Deutsches Privatrecht, 1919
- Hunke, Heinrich Der Produktionsfaktor Boden im Markt- und Planungssystem, Hannover 1976
- Inama-Sternegg, K. Th. von Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Band 1 bis 3, 1879 - 1901
- Ipsen, Hans-Peter Das Grundgesetz in seiner Vorläufigkeit, in: Recht, Staat, Wirtschaft, 2. Band, Stuttgart 1950
- ders. Öffentliche Subventionierung Privater, DVBl. 1956, S. 461 ff.
- ders. Der hessische Sozialisierungsbefehl, DÖV 1952, S. 225 ff.
- ders. Über das Grundgesetz - nach 25 Jahren, DÖV 1974, S. 289 ff.
- ders. Enteignung und Sozialisierung, Bericht, in: VVDStRL 10, 1952
- ders. Diskussionsbeitrag ebenda

- |                      |                                                                                                                                                                                            |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jahrbuch             | Jahrbuch der Bodenreform, Band 33, 1938                                                                                                                                                    |
| Jellinek, Georg      | System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1905                                                                                                                      |
| Jerusalem, Franz W.  | Das Bonner Grundgesetz und die hessische Sozialisierung, insbesondere der Eisenbahnbetriebe, NJW 1950, S. 210 ff.                                                                          |
| Jürgens, Klaus-Peter | Die Beschränkungen des Grundeigentums im Rahmen der Städteplanung aufgrund der neuesten Gesetzgebung, Diss. Köln 1965                                                                      |
| Karstedt, Peter      | Rechtswert und positives Recht unter besonderer Berücksichtigung der Sozialisierung (15 BGG) Meisenhain a. d. Gl., 1957                                                                    |
| Kasten, Hans         | Das Bodeneigentum in der sozialen Marktwirtschaft, RuG 1971, S. 50 ff.                                                                                                                     |
| Kautsky, Karl        | Bodenbesitzreform und Sozialismus, in: Die Neue Zeit, VIII Jahrgang, Stuttgart 1890, S. 393 ff.                                                                                            |
| Kerber, Walter       | Sozialethische Erwägungen zur Frage des Eigentums an Grund und Boden, in: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. München 1972, S. 9 ff. (zit. Sozialethische Erwägungen) |
| Kimminich, Otto      | Zweitbearbeitung zu Art. 14 und 15 GG, in: Kommentar zum Bonner GG (Bonner Kommentar), Hamburg 1964 (zit. BK)                                                                              |
| Klages, Helmut       | Über einige Probleme der Zusammenarbeit des Städtebauers mit dem Soziologen, AfK 1966, S. 66 ff.                                                                                           |
| Klein, Friedrich     | Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen, 1966                                                                                                             |
| ders.                | Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung, Gemeinwirtschaft, Tübingen 1968 (zit. Eigentumsbindung)                                                                                      |
| Klein, Hans H.       | Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, 1968                                                                                                                                            |

- Klemmer, Paul                      Artikel "Städtebau" II, Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Auflage, Freiburg, Spalten 333 ff.
- Kloepfer, Michael                  Zum Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, S. 1585 ff.
- ders.                                  Die lenkende Gebühr, AÖR 97, 1972, S. 232 ff.
- Knirsch, Hanspeter                Bodenrecht, Beiträge zur Reform des Grundeigentums, Berlin, New York 1972
- Knoll, Ernst                        Eingriffe in das Eigentum im Zuge der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, AÖR 79, 1953/1954, S. 455 ff., und AÖR 81, 1956, S. 157 ff., 342 ff.
- ders.                                  Eigentum, Enteignung und Entschädigung. Eine Nachlese, JR 1958, S. 325 ff.
- Koch, Harald (Hrsg.)              Die Sozialgemeinschaften, o.J. (1948?)
- Korsch, Karl                        Was ist Sozialisierung? in: ders. Schriften zur Sozialisierung, Frankfurt a. M. 1969
- Krauss, R. von                      Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht der Universität Hamburg. Heft 44. Hamburg 1955
- Kremendahl, Hans                  Die sozialstaatliche Komponente in Weimarer Verfassung und Grundgesetz, in: Sozialismus und Grundgesetz, hrsg. von Kremendahl, Hans, Meyer, Thomas, Kronberg 1974, S. 275 ff.
- Kriele, Martin                      Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung - zum Problem des Judicial self-restraint, NJW 1976, S. 777 ff.
- Kröner, Herbert                    Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, 2. Auflage, Köln - Berlin - Bonn - München 1969

- ders. Zur Bedeutung der Eigentums-  
garantie, in: Menschenwürde und  
freiheitliche Rechtsordnung.  
Festschrift für Willi Geiger zum  
65. Geburtstag, Tübingen 1974,  
S. 147 ff. (zit. Eigentumsgarantie)
- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschafts-  
verfassung, DVBl. 1951, S. 361 ff.
- ders. Die Bestimmung des Eigentumsinhaltes  
(Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), in:  
Hamburger Festschrift für Friedrich  
Schack, Hamburg 1966, S. 71 ff.
- ders. Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage,  
Stuttgart u. a. 1966
- ders. Artikel Sozialisierung, in: Grund-  
rechte, Handbuch der Theorie und  
Praxis der Grundrechte, hrsg. von  
Karl August Bettermann, Hans Carl  
Nipperdey, Ulrich Scheuner, 3. Band,  
1. Halbband, Berlin 1972, S. 267 ff.  
(zit. Sozialisierung)
- Krüger, Th. Die Enteignung, Wiesbaden 1958
- Küchenhoff, Günther Neue Entwicklungsmöglichkeiten im  
sozialen Bodenrecht, in: Gerechtig-  
keit in der Industriegesellschaft,  
Karlsruhe 1972, S. 245 ff.
- Kühne, Josef Das Bodenrecht, die wirtschaftliche  
und gesellschaftliche Bedeutung des  
Bodens, Wien 1970
- Landeshauptstadt München Landeshauptstadt München - Kommunal-  
referat. Vorschläge für eine Neu-  
ordnung des Bodenrechts. Ein Arbeits-  
papier, vorgelegt von dem berufs-  
mäßigen Stadtrat Werner Veigel unter  
Mitarbeit von W. Kahl, Stadtentwick-  
lungsreferat, D. Grundmann, Stadt-  
kämmerei, H. Mündel, Kommunalreferat.  
Bearbeitung: W. Kahl, o. J. (1972)  
(zit. Landeshauptstadt München)
- Langzeitprogramm 5 Beiträge zu Einzelproblemen des  
"Entwurfs eines ökonomisch - politi-  
schen Orientierungsrahmens für die  
Jahre 1973 bis 1985", hrsg. von Hel-  
mut Schmidt und Hans Jochen Vogel.  
Theorie und Praxis der Deutschen  
Sozialdemokratie (zit. Langzeitprogramm

- Lehmkuhl, Joachim                      Sozialisierung und Eigentum nach Art. 15 GG, Diss. Münster 1956
- Leibholz, Gerhard                      Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht, 1963
- Leibholz, G.-Rinck, H.J.              Kommentar zum Grundgesetz anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 5. Auflage, Köln - Marienburg 1975
- Leisner, - Walter                      Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972 (zit. Sozialbindung)
- ders.                                      Freiheit und Eigentum - Die selbstständige Bedeutung des Eigentums gegenüber der Freiheit, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß, 1974, S. 135 ff.
- ders.                                      Der Sozialisierungsartikel als Eigentumsgarantie, JZ 1975, S. 272 ff.
- Lenin, W. I.                              Sozialisierung und Bauernschaft, in: W. I. Lenin, Werke, Band 9, Berlin 1973
- ders.                                      Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie, in: W. I. Lenin, Werke, Band 13, Berlin 1972
- ders.                                      Die Agrarfrage in Russland am Ausgang des 19. Jahrhunderts, in: W. I. Lenin, Werke, Band 15, Berlin 1972
- ders.                                      Die Revision des Agrarprogramms der Arbeiterpartei, in: W. I. Lenin, Werke, Band 10, Berlin 1972
- Lerche, Peter                            Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit. Köln, Berlin, München, Bonn 1961
- Lette, Adolph/von Rönne, Ludwig                      Die Landes-Kultur-Gesetzgebung des Preussischen Staates, Band 1 und 2, Berlin 1853/1854
- Lieb knecht, Wilhelm                    Zur Grund- und Bodenfrage, 2. Auflage, Leipzig 1876



- Limpens, Herbert      Funktion und Grenzen der Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, Diss. Köln 1973
- Lohmar, Ulrich      Zur Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Sozialismus, GMH 1956, S. 401 ff.
- Lütge, Friedrich      Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 2. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1960 (zit. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte)
- ders.      Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, Stuttgart 1963
- v. Mangoldt, Hermann/  
Klein, Friedrich      Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt a.M. 1957 (zit. M/K)
- Mangoldt, Hermann von      Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 10, 1952
- Mangoldt, Karl von      Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907
- Marcuse, Herbert      Die Gesellschaftslehre des sowjetischen Marxismus, 2. Auflage, 1974
- Martens, Wolfgang      Öffentlich als Rechtsbegriff, Homburg 1969
- Marx, Karl      Theorien über den Mehrwert, Marx/Engels, Werke, Band 26. 2., (Berlin 1977)
- ders.      Brief an Friedrich Adolph Sorge vom 20. 6. 1881, in: Marx/Engels, Werke, Band 35, S. 198 ff.
- Materialien      Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt vom Vorstand der sozialdemokratischen Partei Deutschlands, o. J.(1975) (zit. Materialien)
- Mattes, Dirk      Grundeigentum im Städtebauförderungsgesetz und Art. 14 GG, Diss. Hamburg 1974
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter/  
Herzog, Roman      Grundgesetz, 4. Auflage, 1978 (zit. M/D)

- Maunz, Theodor Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 1 ff.
- ders. Neue Entwicklungen im öffentlichen Bodenrecht, BayVBl 1973, S. 569 ff.
- Mayer, Franz Bodenrechtsreform aus öffentlich-rechtlicher Sicht, DB 1974, S. 1209 ff.
- Menger, Christian-Friedrich Das verfassungsgerichtliche Urteil zu § 218 StGB - Gesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht?, in: Verwaltungsarchiv, 66. Band, 1975, S. 397 ff.
- Meyer, Georg Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Teil 1, Leipzig 1883 (zit. Verwaltungsrecht)
- Mises, Ludwig Die Gemeinwirtschaft, Untersuchungen über den Sozialismus, 2. Auflage, Jena 1932
- Mitscherlich, Alexander Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Frankfurt 1965
- Mitteis, Heinrich/Liebert, Heinz Deutsche Rechtsgeschichte, 12. Auflage, München 1971
- Model, Otto/Müller, Klaus Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar für Studium und Praxis, Köln etc. 1976
- Möller, Hans Der Boden in der politischen Ökonomie. Sitzungsberichte der Wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M., Band 6, 1967, Nr. 1, Wiesbaden
- Mommsen, Wilhelm Deutsche Parteiprogramme, 2. Auflage, München 1960
- Mommsen, Wilhelm/Franz, Günther Die Deutschen Parteiprogramme 1918 - 1930, Berlin und Leipzig 1931
- Morgenroth, Wilhelm Artikel "Grundstückswesen und Grundbesitz - Statistik", HdwbKommWiss., Band 2, 430 ff.
- Müller, Herbert K. R. Bodeneigentum - Bodenrechtsreform - Das Bodeneigentum in der modernen Rechtsprechung, in: Knirsch, Hanspeter,

- Bodenrecht, Beiträge zur Reform des Grundeigentums, Berlin und New York 1972
- Müller, Horst Gedanken über Bodeneigentum und Städtebau, in: Festschrift für Fritz von Hippel, Tübingen 1967, S. 263 ff.
- Müller, Konrad Bürgerschaftliche Partizipation an politisch - administrativen Entscheidungsprozessen, Königswinter 1975
- Negro, Franco Das Eigentum. Geschichte und Zukunft. Versuch eines Überblicks. München 1963
- Nell-Breuning, Oswald von Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, in: Eigentum und Bodenrecht, Materialien und Stellungnahmen, hrsg. von Franz Henrich und Walter Kerber, München 1972
- ders. Artikel Eigentum, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, Band 7, 6. Auflage, 1962, Spalte 295
- Neuffer, Martin Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970
- Niclauß, Karlheinz Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974
- Nieß, Charlotte Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, München 1972
- Nipperdey, Hans Carl Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, Köln 1965
- ders. Freie Entfaltung der Persönlichkeit, in: Freiheitlich demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Denninger, Erhard, Frankfurt a. M. 1977, S. 251 ff.
- Offermann-Clas, Christel Eigentum in den europäischen Gemeinschaften, Pfaffenhofen 1974

- Opfermann, Wilhelm Bodenspekulation oder sozialer Städtebau?, ZRP 1972, S. 195 ff.
- ders. Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz. Grundprobleme der Entschädigungsflexibilität des Grundgesetzes bei Eingriffen in das Eigentum mit besonderer Berücksichtigung der Baulandbeschaffungsfrage, Berlin 1974, (zit. Enteignungsentschädigung)
- Ortlieb, Heinz-Dietrich Artikel Sozialisierung, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Band 3, 3. Auflage, Stuttgart 1960, Spalten 4932 ff.
- Ossenbühl, Fritz Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, S. 649 ff.
- Ott, Claus Bodenrecht, in: Recht im sozialen Rechtsstaat, hrsg. von Manfred Rehbinde, Opladen 1973 (zit. Bodenrecht)
- ders. Eigentum und Städtebau, in: Eigentumsordnung und Städtebau, Frankfurt 1971, S. 26 ff (zit. Eigentum)
- Pagenkopf, Hans Kommunalrecht, Köln 1971
- Pappermann, Ernst Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 ff.
- Paul, Theodor Privates Grundeigentum und Bodenpolitik, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, Münster 1972, S. 97 ff.
- Pernthaler, Peter Qualifizierte Mitbestimmung und Verfassungsrecht, Berlin 1972 (zit. Mitbestimmung)
- ders. Funktionen und Schranken des Grundeigentums in der heutigen Rechtsordnung, Schriftenreihe der sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft, Wien ( zit. Funktionen)
- ders. Raumordnung und Verfassung, Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Band 18, Wien, New York 1975 (zit. Raumordnung)

- Pestalozza, Christian von Die Geltung verfassungswidriger Gesetze, AöR 96, 1971, S. 27 ff.
- ders. Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, in: Der Staat 2, (1963), S. 425 ff.
- Peters, K.-H. Die Bodenreform, Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971
- Pieroth, Bodo Verfassungsfragen der Anwaltsplanung, DÖV 1977, S. 659 ff.
- Plessen, Christian Friedrich von Qualifizierte Mitbestimmung und Eigentumsgarantie, Köln u. a. 1969
- Pohl, Ottmar Ist der Gesetzgeber bei Eingriffen in die Grundrechte an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden?, Diss. Köln 1959
- Premauer, W. Vergesellschaftung ist wohl nur eine Umschreibung für Verstaatlichung, in: Industriemagazin Nr. 10 vom 1. 10. 1973, S. 36 ff.
- Preuß, Ulrich K. Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der BRD, Frankfurt a. M. 1973
- Prinzipien Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Heft 20, Berlin 1963
- Pufendorf, von Einführung zum Thema: Partizipation, in: Partizipation (Aspekte politischer Kultur), Offene Welt, Nr. 110, 1970, S. 5 ff.
- Raiser, Ludwig Verfassungsrechtliche Eigentums-garantie und Städtebau, Zeitschrift für evangelische Ethik 1971, S. 83 ff.
- ders. Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Heft 10, 1952
- Ramm, Thilo Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Stuttgart 1965 (zit. Arbeitskampf)
- ders. Der Wandel der Grundrechte und der freiheitlich soziale Rechtsstaat, JZ 1972, S. 136 ff.

- Ratz, Michael                      Darstellung und Kritik der Bodenpolitik und des Bodenrechts in der BRD, DuR 1973, S. 5 ff.
- ders.                                Diskussionsbeitrag auf dem 49. Deutschen Juristentag, München 1972
- Ravens, Karl                        Grundlagen und Perspektiven der deutschen Bodenpolitik, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, Münster 1972, S. 32 ff.
- Reinhardt, Rudolf                   Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gem. Art. 14 des Bonner GG über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen?, in: Reinhard, Rudolf - Scheuner, Ulrich, Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954, S. 1 ff.
- Reissig, Gustav                    Gemeindliche Bauleitplanung, Möglichkeiten und Beschränkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, Würzburg 1976
- Reuss, Wilhelm                     Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hrsg. von C. H. Ule, Band 8, 1. Halbband, Köln u. a. 1963
- Ridder, Helmut                    Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Opladen 1975 (zit. soziale Ordnung)
- ders.                                Enteignung und Sozialisierung, Mitbericht, in: VVDStRL Heft 10, S. 124 ff.
- Riegel, Reinhard                   Verfügungs- und Nutzungseigentum? Einige Überlegungen zum Eigentumsbegriff, BVBl. 1975, S. 412 ff.
- Rinck, Gerd,                        Wirtschaftsrecht, 3. Auflage, Köln u. a. 1972
- Rinckleff, Frank                    Theorien über die Grundrente. Grundeigentum und Grundrente im System der bürgerlichen Produktion. Berlin 1974



- |                               |                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Risse, Winfried Kaspar        | Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, Bonn 1974                                                                                                                                                         |
| Ritschl, Hans                 | Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, 1931                                                                                                                                                     |
| ders.                         | Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, 1974 (zit. Grundlagen)                                                                                                                                                  |
| Ritter, Ernst-Hasso           | Verfassungsrechtliche Gesetzgebungspflichten, Diss. Bonn 1967                                                                                                                                                  |
| Rittig, Gisbert               | Stichwort Sozialisierung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, 1956, Spalte 455 ff.                                                                                                            |
| Rittstieg, Helmut             | Eigentum als Verfassungsproblem, Darmstadt 1975                                                                                                                                                                |
| Roellecke, Gerd               | Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, 1961                                                                                                                                                                   |
| Rönne, Ludwig/Simon, Heinrich | Die Bau-Polizei des Preußischen Staates, Berlin 1846                                                                                                                                                           |
| Rosen-v. Hoewel, Harry        | Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Stuttgart u. a., 1974                                                                                                                         |
| Roth, Fritz                   | Vorschläge zu einem neuen Bodenrecht, ZRP 1971, S. 169 ff.                                                                                                                                                     |
| Rothe, Karl-Heinz             | Gedanken über die Novellierung des Bundesbaugesetzes, DVBl. 1974, S. 738 ff.                                                                                                                                   |
| Rudzio, Wolfgang              | Für eine radikale Reform des Bodenrechts, RuG 1971, S. 53 ff.                                                                                                                                                  |
| Rüfner, Wolfgang              | Die Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung, in: Festschrift für Scheuner, hrsg. von H. Ehmke u. a., Berlin 1973                                      |
| ders.                         | Grundrechtskonflikte, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Band II. Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976, S. 453 ff. (zit. Grundrechtskonflikte) |
| ders.                         | Bodenordnung und Eigentumsgarantie, Jus 1973, S. 593 ff.                                                                                                                                                       |

- Rüggeberg, Jörg                      Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Bericht über die 36. Staatswissenschaftliche Tagung in Speyer vom 3. bis 5. 4. 1968, DVBl. 1968, S. 631 ff.
- Rüthers, Bernd                      Die unbegrenzte Auslegung, Tübingen 1968
- Rupp, Hans-Heinrich                  Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1974
- ders.                                  Vom Wandel der Grundrechte, AÖR 101, 1976, S. 161 ff.
- Rupp-v. Brünneck, Wiltraud          Darf das Bundesverfassungsgericht an den Gesetzgeber appellieren?, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 355 ff.
- Salzwedel, Jürgen                    Verfassungsrechtlich geschützte Besitzstände und ihre "Überleitung" in neues Recht - Zur Theorie der gesetzesfesten Rechtsposition, in: Die Verwaltung, 1972, S. 11 ff.
- ders.                                  Staatsrechtslehrertagung 1961, Bericht, in: AÖR 87, 1962, S. 82 ff.
- Schäfers, Bernhard                   Soziologie als mißgedeutete Stadtplanungswissenschaft, AfK, 1970, S. 240 ff.
- Schalburg, Robert von                Anmerkung zum Urteil des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 19. 6. 1961, in: NJW 1961, S. 1963 f.
- Scharnberg, Reinhold                Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Referat, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Teil L: Sitzungsbericht über die Verhandlungen der öffentlich - rechtlichen Abteilung, München 1972, S. L 25 ff. (zit. Scharnberg, in: Sitzungsbericht L zum 49. Deutschen Juristentag)
- Scheuner, Ulrich                    Die Garantie des Eigentums in der Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, in: Scheuner - Küng, Der Schutz des Eigentums, Hannover 1966 (zit. Garantie des Eigentums)

- ders. Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, in: Reinhardt, Rudolf - Scheuner, Ulrich, Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954, S. 63 ff. (zit. Grundlagen)
- ders. Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinien und Rahmen der Staatstätigkeit, DÖV 1971, S. 505 ff.
- ders. Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Heft 11, S. 147 ff.
- ders. Die Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze, Rechtsgutachten zu Art. 41 der Hessischen Verfassung 1952
- ders. Das Grundgesetz in der Entwicklung zweier Jahrzehnte, AÖR 95, 1970, S. 353 ff.
- ders. Die Abgrenzung der Enteignung, DÖV 1954, S. 587 ff.
- Schielek, Karin/Schielek, Werner Privateigentum und Grundgesetz, in: Das lädierte Grundgesetz, hrsg. von Udo Mayer und Gerhard Stuby, Köln 1977, S. 130 ff.
- Schlegelberger, Franz Abschied vom BGB, Berlin 1937
- Schloßmann, W. Über den Begriff des Eigentums, in: Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts, Band 45, 1903, S. 380 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Zur Dogmengeschichte und jüngeren Entwicklung der Enteignungsentschädigung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 589 ff.
- ders. Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, München 1972
- ders. Die Novelle zum Bundesbaugesetz, NJW 1976, S. 1913 ff.
- ders. Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972, (zit. Grundfragen)
- ders. Probleme des modernen Städtebaus

- in verfassungsrechtlicher Sicht,  
DVB1. 1972, S. 627 ff.
- Schmidt- Bleibtreu, Bruno/  
Klein, Franz      Kommentar zum Grundgesetz für  
die Bundesrepublik Deutschland,  
3. Auflage, Neuwied und Berlin 1973
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd      Bodenmarktmonopol für die Gemein-  
den?, AfK 1973, S. 173 ff.
- Schmitt, Carl      Rechtsstaatlicher Verfassungsvoll-  
zug, Wetzlar 1952. Rechtsgutachten.
- ders.      Verfassungsrechtliche Aufsätze,  
1958, S. 452 ff.
- Schneider, Hans      Zur Verhältnismäßigkeitskontrolle,  
insbesondere bei Gesetzen, in:  
Bundesverfassungsgericht und Grund-  
gesetz, Band 2 , Tübingen 1976,  
S. 390 ff.
- Schneider, Peter      In dubio pro libertate, in: Hundert  
Jahre deutsches Rechtsleben, Fest-  
schrift zum hundertjährigen Bestehen  
des Deutschen Juristentages, 1860  
- 1960, Band 2, Karlsruhe 1960,  
S. 263 ff.
- ders.      Prinzipien der Verfassungsinter-  
pretation, Bericht, in: VVDStRL,  
Heft 20, S. 1 ff.
- Scholtissek, Herbert      Die Eigentumsgarantie des Grund-  
gesetzes, BB 1952, S. 981 ff.
- Scholtz, A.      Artikel "Grundstücksfonds",  
HdwbKommWiss, Band 2, S. 423 ff.
- Scholz, Rupert      Paritätische Mitbestimmung und  
Grundgesetz, Berlin 1974
- Schreiber, Folker (Hrsg.)      Bodenordnung? Vorschläge zur  
Verbesserung der Sozialfunktion  
des Bodeneigentums, Stuttgart/Bern  
1969
- Schreiber, Werner      Das Sozialstaatsprinzip in der Praxis  
der Rechtsprechung, Berlin 1972
- Schüle      Verfassung und Wirtschaft

- Schulthes, Jens Die Höhe der Enteignungsent-  
schädigung vom Preußischen  
Enteignungsgesetz bis zum Bundes-  
baugesetz, Diss. Köln 1965
- Schulz, Klaus-Peter Proletarier, Klassenkämpfer,  
Staatsbürger, München 1963
- Schuppert, Gunnar Folke Bürgerinitiativen als Bürgerbe-  
teiligung an staatlichen Entschei-  
dungen. Verfassungstheoretische  
Aspekte politischer Beteiligung,  
AöR, 102, 1977, S. 369 ff.
- Schwander Artikel "Bodenpolitik", Hdwb.  
KommWiss. Band 1, S. 436 ff.
- Schweitzer/Nawroth, Edgar Privatsnützigkeit und Sozialpflich-  
tigkeit des Bodeneigentums (aus  
der Sicht der evangelischen Sozial-  
ethik), in: Bodeneigentum, Stein  
des Anstoßes oder Eckstein unserer  
Gesellschaftsordnung?
- Schwerdtfeger, Gunther Unternehmerische Mitbestimmung  
der Arbeitnehmer und Grundgesetz,  
Frankfurt a. M. 1972
- Schwerin, Claudius, Frhr.v. Grundzüge der Deutschen Rechts-  
/Thieme, Hans geschichte, 4. Auflage, Berlin und  
München 1950
- Seetzen, Uwe Der Prognosespielraum des Gesetz-  
gebers, NJW 1975, S. 429 ff.
- Seewald, Otfried Das Gesetz zur Änderung des Bun-  
desbaugesetzes (Bundesbaugesetz -  
Novelle), JZ 1977, S. 6 ff.
- Seifert, Jürgen Grundgesetz und Restauration,  
Darmstadt, Neuwied 1975
- Seiwerth, Jakob Zur Zulässigkeit der Verfassungs-  
beschwerde gegenüber Grundrechts-  
verletzungen des Gesetzgebers durch  
unterlassen, Neue Kölner Rechtswis-  
senschaftliche Abhandlungen, Berlin  
1962
- Sellmann, Martin Sozialbindung des Eigentums und  
Enteignung, NJW 1965, S. 1689 ff.

- Sellschopp, Hermann      Zur Frage der Entschädigung  
in der Bodenreform, DÖV 1952,  
S. 242 ff.
- Sendler, Horst      Die Konkretisierung einer mo-  
dernen Eigentumsverfassung durch  
Richterspruch, DÖV 1971, S. 16 ff.
- ders.      Zum Wandel der Auffassung vom  
Eigentum, DÖV 1974, S. 73 ff.
- ders.      Städtebaurecht im Übergang,  
DRZ 1972, S. 276 ff.
- Seufert, Leo      Die nicht erfüllten Gesetzgebungs-  
gebote des Grundgesetzes und ihre  
verfassungsgerichtliche Durchsetzung  
- Ein Beitrag zum Problem gesetz-  
geberischen Unterlassens -, Diss.  
Würzburg 1969
- Seuffert, Walter      Die Abgrenzung der Tätigkeit des  
Bundesverfassungsgerichts gegenüber  
der Gesetzgebung und der Rechtsprechung,  
NJW 1969, S. 1369 ff.
- Sik, Ota      Der dritte Weg, 1972
- Simon, Dieter      Artikel Eigentum, in: Handlexikon  
zur Rechtswissenschaft, hrsg. von  
Axel Göritz, München 1972, S. 71 ff.
- Söfker, Wilhelm      Fragen der verfassungsrechtlichen  
Eigentumsgarantie bei der Erhebung  
von Ausgleichsbeträgen für städte-  
baulich bedingte Wertsteigerungen,  
DVBl. 1975, S. 467 ff.
- Sörgel, Werner      Konsensus und Interessen. Eine  
Studie zur Entstehung des Grund-  
gesetzes für die Bundesrepublik  
Deutschland, Stuttgart 1969
- Sontis, Johannes M.      Strukturelle Betrachtungen zum  
Eigentumsbegriff, in: Festschrift  
für Larenz, München 1973, S. 981 ff.
- Stadtentwicklung      Stadtentwicklung - Von der Krise zur  
Reform, in: Studien zur Kommunal-  
politik, Schriftenreihe des Insti-  
tuts für Kommunalwissenschaften, hrsg.  
von der Konrad-Adenauer-Stiftung,  
Band 1, Bonn 1973 (zit. Stadtentwick-  
lung)



- Stadtplanung                      Stadtplanung - interdisziplinär!  
Beiträge von 11 Wissenschaftlern  
zur Bauleit- und Fachbereichs-  
planung. Herausgegeben von Gerhard  
G.Dittrich, Stuttgart 1972
- Städtebaubericht 1970            der Bundesregierung = BT - Dr. 6/1497
- Städtebaubericht 1975            der Bundesregierung = BT - Dr. 7/3583
- Steffen, Joachim                  Wider den Eigentumsfetischismus der  
Linken, in: Fetisch Eigentum.  
Wie privat sind Grund und Boden?  
München 1972, S. 70 ff.
- Stein, Ekkehart                   Lehrbuch des Staatsrechts, 4.  
Auflage, 1975
- ders.                                Qualifizierte Mitbestimmung unter  
dem Grundgesetz. Zur verfassungs-  
rechtlichen Problematik einer  
allgemeinen Einführung des Montan-  
modells. Köln/Frankfurt a. M. 1976  
(zit. Mitbestimmung)
- Stein, Erwin                        Zur Wandlung des Eigentumsbegriffs,  
in: Festschrift für Gebhard Müller,  
Tübingen, 1970, S. 503 ff.
- Stephan, Bodo                     Verwaltungsgebühr, verkappte  
Steuer und der Rechtsstaat, JURA  
1970, S. 867 ff.
- Stern, Klaus                        Zur Revision des Grundgesetzes:  
Zur Position der Gemeinden und  
Gemeindeverbände in der Verfassungs-  
ordnung, DÖV 1975, S. 515 ff.
- Stuby, Gerhard                    Der Eigentumsbegriff des Grund-  
gesetzes und seine normativen  
Anforderungen für die Gegenwart,  
DuR 1974, S. 157 ff.
- ders.                                Das Grundgesetz und die Forderung  
nach Demokratisierung aller gesell-  
schaftlichen Bereiche, in: Der  
antifaschistische Auftrag des Grund-  
gesetzes, eine Waffe der Demokraten,  
Frankfurt a. M. 1974 (zit. Grundge-  
setz)
- Stüer, Bernhard                    Zum autonomen (kontrollfreien) Ge-  
staltungsraum von Gesetzgeber und  
Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314 ff.

- |                                       |                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sultan, Herbert/Abendroth<br>Wolfgang | Bürokratischer Verwaltungsstaat,<br>Hannover und Frankfurt a.M. 1955                                                                                       |
| Supek, Rudi                           | Die Widersprüche und Unzulänglichkeiten des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus, in: Wissenschaftlicher Dienst Südosteuropa, 1974, Heft 1/2        |
| Suyin, Han                            | Das China Mao Tse-tungs,<br>München 1968                                                                                                                   |
| Szell, György                         | Ressortforschung und Planung, Stadtbauwelt, Heft 31, 1971, S. 242 ff.                                                                                      |
| Thiedemann, Jens                      | Die Ordnung des Baulandmarktes im Deutschen und Schweizerischen Recht, Diss. Hamburg 1972                                                                  |
| Thiele, Willi                         | Die Sozialisierung - wirtschaftsverfassungsrechtlich betrachtet, DVBl 1972, S. 809 ff.                                                                     |
| ders.                                 | Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht, 1970                                                                                                        |
| ders.                                 | Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, DVBl. 1970, S. 200 ff.                                                      |
| Tiemann, Martin                       | Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtetag, 1970, S. 562 ff.                                                                                |
| Timm, Charlotte                       | Eigentumsgarantie und Zeitablauf, Baden-Baden 1977                                                                                                         |
| Treue, Wolfgang                       | Deutsche Parteiprogramme 1891 - 1956, 2. Auflage, 1956                                                                                                     |
| Trotha, Thilo von                     | Bodenrechtsreform im 7. Bundestag, in: Die demokratische Gemeinde, 1973, S. 123 ff.                                                                        |
| Ule, Carl Hermann                     | Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung des Sozialisierungsgedankens in Deutschland, in: Die Sozialgemeinschaften, Hamburg 1948 (zit. Sozialgemeinschaften) |
| ders.                                 | Verfassungsrechtliche Probleme der Sozialisierung, Hamburg 1948                                                                                            |
| U. M.                                 | Wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht                                                                                                                       |

- und Enteignung, AÖR 77, 1951/1952, S. 366 ff.
- Umbach, Dieter C.      Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, JZ 1972, S. 456 ff.
- Vogel, Hans Jochen      Bodenrecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, S. 1544 ff.
- Vogler, Paul/Kühn, Erich (Hrsg.)      Handbuch Medizin und Städtebau, Band 1 und 2, 1957
- Vorschläge      Vorschläge zur Ordnung des Bau-landmarktes, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau (1958), Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 12, Bonn, o. J.
- Vorschläge      Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Bonn, o. J. (1972) Materialien zum Parteitag vom 28. 11. bis 2. 12. 1972, Hannover (zit. Vorschläge der SPD)
- Wahsner, Roderich      Bemerkungen zu Artikel 15 GG, in: Der Kampf um das Grundgesetz, hrsg. von Peter Römer, Frankfurt a. M. 1977, S. 139 ff.
- Walecki, Rainer      Die Normsetzungspflicht des Gesetzgebers und ihre Erzwingbarkeit. Diss. Würzburg 1972
- Walter, R. , und Schmidt-Glaeser, W.      Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL 31, 1973, S. 147 ff.
- Weber, Werner      Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Staat 4, 1965, S. 409 ff.
- ders.      Die Entschädigung in der westdeutschen Bodenreform, DÖV 1953, S. 353 ff.
- ders.      Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: Festschrift für Karl Michaelis, Göttingen 1972, S. 316 ff. (zit. Eigentum und seine Garantie)

- ders. Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 10, 1952
- ders. Zur Problematik von Enteignung und Sozialisierung nach neuem Verfassungsrecht, NJW 1950, S. 401 ff.
- ders. Artikel: "Eigentum und Enteignung", in: Neumann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Band 2, Berlin 1954, S. 331 ff. (zit. Eigentum und Enteignung)
- Wege, Joachim Positives Recht und sozialer Wandel im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Berlin 1977
- Werner, Fritz Die Funktion des Grundeigentums in der Rechts- und Sozialordnung unserer Zeit, DVBl. 1951, S. 597 ff.
- ders. Die rechtswissenschaftliche Diskussion zur Sozialisierung, NJW 1949, S. 329 ff.
- Wertenbruch, Wilhelm Eigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Eigentum und Bodenrecht, München 1972
- Westermann, Harry Zulässigkeit und Folgen einer Aufspaltung von Grund und Boden in Verfügungs- und Nutzungseigentum, Bonn 1974
- Weyl, Heinz Entwicklung der Bodenverfassung in Großbritannien, in: Bodenordnung? hrsg. von Folker Schreiber, Stuttgart, Bern 1969
- Wieacker, Franz Bodenrecht, Hamburg 1938 (zit. Bodenrecht)
- ders. Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Auflage, Göttingen 1967 (zit. Privatrechtsgeschichte)
- ders. Die Sozialisierung im Rechtsstaat, Rechtsgutachten zu Art. 41 der Hessischen Verfassung. 1953
- Wiegand, Wolfgang Zur theoretischen Begründung der Bodenmobilisierung in der Rechtswissenschaft: Der abstrakte Eigentumsbegriff, in: Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahr-

- hundert, Hrsg. Helmut Coing und Walter Wilhelm, Band 3, Frankfurt a. M. 1976, S. 118 ff.
- Winter, Gerd                      Manuskript zu einer Neukommentierung des BGB-Sachenrechts
- ders.                              Sozialisierung von Unternehmen (Hrsg.), Frankfurt a. M., Köln 1976 (zit. Sozialisierung)
- Wintrich, Josef                  Zur Auslegung und Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG, in: Staat und Bürger, Festschrift für Willibalt Apelt, München und Berlin 1958, S. 1 ff.
- Wittig, Peter                    Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, DÖV 1968, S. 817 ff.
- ders.                              Das öffentliche Eigentum, DVBl. 1969, S. 680 ff.
- Witzel, Manfred                Eigentumsgarantie und städtisches Bauland, Göttingen 1974
- Wolff, Hans Julius              Verwaltungsrecht, Band 1, 9. Auflage, München 1974
- Wolff, Martin                    Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923, Teil IV, S. 1 ff.
- Wurzel, Gabriele                Gemeinderat als Parlament? Eine rechtsvergleichende Studie über die Volksvertretung im kommunalen und staatlichen Bereich, Würzburg 1975
- Zacher, Hans F.                Soziale Gleichheit, AÖR 93, 1968, S. 341 ff.
- Zeitzschwitz, Friedrich von    Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, Diss. Marburg 1967
- Zuck, Rüdiger                  Political-Question-Doktrin, Judicial-self-restraint und das Bundesverfassungsgericht, JZ 1974, S. 361 ff.
- Zycha, Adolf                    Die wirtschaftliberalen Reformen, in: Ernst Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Moderne Deutsche Verfassungsgeschichte, Köln 1972, S. 341 ff.







